

ANA PAULA RIBEIRO

**PODER DE POLÍCIA
PROPORCIONALIDADE E ABUSO DE PODER À LUZ
DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUIS
NÚCLEO DE APOIO DE SÃO PAULO
JABOTICABAL – SP
2015**

ANA PAULA RIBEIRO

**PODER DE POLÍCIA: PROPORCIONALIDADE E
ABUSO DE PODER À LUZ DOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação São Luis, como exigência parcial para a conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Esp. Waldomiro Camilotti Neto

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUIS
NÚCLEO DE APOIO DE SÃO PAULO
JABOTICABAL – SP
2015**

RESUMO

O Poder de Polícia é uma forma que a Administração Pública tem de limitar o exercício da liberdade e propriedade à configuração de sua área de manifestação legítima, que corresponde à esfera tutelada pelo sistema. É uma forma de condicionar a liberdade ao interesse coletivo. E é sob esse prisma de supremacia do interesse público sobre o privado, com fulcro no respeito ao princípio da legalidade e da proporcionalidade, que iremos abordar esse tema, discorrendo, ainda, sobre as características desse poder, tais como a discricionariedade, coercibilidade e executoriedade. Este trabalho vai demonstrar que através do Poder de Polícia, o Poder Público tenta evitar que atividades pretendidas pelos particulares sejam efetivadas de maneira nociva, e isso torna o tema fascinante, pois podemos através desse estudo vislumbrar a intenção dessa atividade de manter a paz social, de submeter o interesse particular ao interesse coletivo, visando o bem estar social que muitas vezes não é alcançado justamente por ser esse poder mal utilizado, recaindo em erros como o abuso de poder, desobediência ao princípio da legalidade, onde, ao invés de beneficiar ao todo, acaba por servir à poucos. O tema será abordado sob o ponto de vista de sua aplicabilidade à sociedade, levantando pontos de conflito onde seja possível detectarmos abuso de poder por parte da Administração Pública, onde seria possível, através da proporcionalidade e da aplicação dos dispositivos legais, exercer a supremacia do interesse público sem violar o princípio da legalidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
1. PODER DE POLÍCIA	05
1.1 Conceito	05
1.2 Meios de atuação	07
1.3 Objeto e finalidade	09
1.4 Extensão, limites e características	11
1.4.1 Discricionariedade	11
1.4.2 Auto-executoriedade	12
1.4.3 Coercibilidade	14
1.5 Poder de Polícia e os princípios constitucionais	14
1.5.1 Princípio da legalidade e o poder de polícia	15
1.5.2 Poder de polícia e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	17
2. ABUSO DE PODER NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS SETORES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA	19
2.1 Poder de Polícia e o abuso de poder	19
2.2 Setores da polícia administrativa	23
2.3 Poder de polícia e a intervenção na propriedade	24
2.4 Poder de polícia e o meio ambiente	25
2.5 Polícia Sanitária	25
3. CONCLUSÃO	27
4. REFERÊNCIAS	29

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar com base nos princípios constitucionais, a importância do poder de polícia. Inicia-se com o desenvolvimento do conceito e as características desse poder, para em seguida desenvolver o tema sob a ótica dos princípios constitucionais e seus campos de atuação.

A Administração Pública, dotada de certa discricionariedade, em benefício do interesse geral, encontra na regra de competência, explicitada na lei que qualifica o exercício da autoridade, a extensão do poder de agir.

Depois de desenvolvidos estes temas, abordamos a relação do poder de polícia com os princípios norteadores da Administração Pública, tais como o princípio da legalidade, finalidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público sobre o privado. Nesse trabalho focamos o poder de polícia sob o ponto de vista de sua aplicabilidade na sociedade, levantando pontos de conflito onde seja possível detectar abuso de poder por parte da Administração.

Portanto, buscamos através dessa explanação demonstrar que é possível a Administração Pública exercer sua função de maneira discricionária, eficiente, e ao mesmo tempo de forma razoável e proporcional, sem recair no autoritarismo e no abuso de poder, permitindo aos seus administrados a lícita fruição de seus direitos e interesses legítimos.

Dessa forma, concluímos explicando o abuso de poder nos atos da Administração Pública, demonstrando o liame existente entre a discricionariedade e a arbitrariedade. É sob o foco do abuso do poder e do princípio da legalidade que estaremos pautando este trabalho.

1- PODER DE POLÍCIA

1.1 Conceito

Poder de Polícia é um dos tipos de poder administrativo, que se difundem por toda a Administração e se apresenta como meio de sua atuação. É um poder que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade, tendo competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria.

É o conjunto de atribuições outorgadas à Administração, mediante lei, e nos limites nela previstos, para disciplinar a vida social por meio de limitações ao exercício de direitos e liberdades, de forma a garantir o interesse público.

A definição legal é apresentada no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

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

Para Hely Lopes Meirelles (1996, p.115) “o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Bem como, para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006, p. 128) o poder de polícia “é uma atividade estatal que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Esse poder funciona como um verdadeiro mecanismo de “frenagem”, onde a Administração Pública através dele pode conter os abusos do direito individual. O Estado condiciona o exercício dos direitos ao bem estar coletivo, usando o poder de polícia.

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 130), poder de polícia:

é uma atividade estatal, que compreende tanto as leis que delinham o âmbito da liberdade e da propriedade quanto aos atos administrativos que lhes dão execução. É uma atividade que condiciona a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.

Para o renomado autor a expressão “poder de polícia” pode ter sentido mais estrito, relacionando-se com as intervenções, quer gerais e abstratas (regulamentos), concretas e específicas (autorizações/ licenças) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Essa acepção mais limitada é a noção de Polícia Administrativa.

Como salienta Caio Tácito (RDA 27/1), “o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor dos interesses adequados, direitos e liberdades individuais”.

Observe-se que o poder de polícia sofre as limitações constitucionais, decorrentes da consagração dos direitos e garantias individuais. O exercício do poder de polícia está submetido ao princípio da legalidade e ao controle jurisdicional.

A atuação da Administração Pública no exercício do poder de polícia, portanto, deve ser imediata; porém, ficará restrita aos atos indispensáveis à eficácia da fiscalização, voltada aos interesses da sociedade e respeitando-se as liberdades públicas.

O fundamento do poder de polícia é a predominância do interesse público sobre o particular, ou seja, é a supremacia¹ geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades.

Como entendeu o Supremo Tribunal Federal,

Extravasando a simples correção do quadro que a ensejou, a ponto de alcançar a imposição de pena, indispensável é que seja precedida da instauração de processo administrativo, no qual se assegure ao interessado o contraditório e, portanto, o direito de defesa, nos moldes do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal. Não subsiste decisão administrativa que, sem observância do rito imposto constitucionalmente, implique a imposição de pena de suspensão.

A competência para o exercício do poder de polícia segue a distribuição constitucional das competências administrativas, com base no princípio da predominância do interesse, podendo ser cumulativa quando determinadas atividades interessarem simultaneamente aos três níveis de entes federativos.

O Poder Legislativo, no exercício do seu poder de polícia, através das leis, cria as limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas.

Já a Administração Pública regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (medidas coercitivas).

1.2 Meios de atuação

O Poder de Polícia pode ser originário, que é aquele que nasce com a entidade que o exerce, é pleno, ou delegado que provém de outra entidade, através de transferência legal, é limitado e caracteriza-se por atos de execução.

Considerando o poder de polícia em sentido amplo, os meios utilizados pelo Estado para o seu exercício são os atos normativos e os atos administrativos.

Estes atos administrativos compreendem as medidas preventivas e as repressivas.

Temos que ficar atentos para a dicotomia doutrinária entre polícia judiciária e polícia administrativa. A primeira possui caráter repressivo, punindo infratores da lei

¹ Que se revela nos mandamentos constitucionais e normas da ordem pública que opões restrições aos direitos individuais em favor da coletividade.

penal. É regida pelo Direito Processual Penal e incide sobre pessoas. É o que conhecemos como polícia de segurança, que acumula funções da polícia administrativa com a função de reprimir a atividade de delinqüentes e captura de infratores, atividades que qualificam a polícia judiciária.

Já a Polícia Administrativa possui caráter preventivo, impedindo ações anti sociais. Na verdade, ela pode agir tanto preventiva, quanto repressivamente, pois está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos à coletividade.

Frequentemente, a Administração no exercício da função de polícia administrativa age repressivamente. Quando obsta atividade particular, já em curso, é porque esta se revelou contrastante com o interesse público. Podemos citar como exemplos dessa atuação a dissolução de comício; passeata; atos da polícia administrativa têm lugar quando perturbadores da tranqüilidade pública, isto é, quando ferirem o interesse protegido pelo poder de polícia.

O que diferencia Polícia Administrativa da Judiciária é que a primeira tenta impedir ou paralisar atividades anti sociais, pois possui natureza fiscalizadora, enquanto a segunda, se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.

Modernamente, divide-se a Polícia Administrativa em Geral e Especial. A Polícia Administrativa Geral é aquela que cuida genericamente da segurança, salubridade e da moralidade públicas e a Polícia Administrativa Especial, por sua vez, cuida de setores específicos da atividade humana que afetam bens de interesse coletivo, tais como a construção, indústria de alimentos, uso das águas, exploração das florestas, entre outros.

O poder de polícia administrativa tem como função cingir a livre atividade dos particulares, a fim de evitar conseqüências anti sociais. O condicionamento que impõe requer a prévia demonstração da sujeição do particular aos ditames legais.

A atividade de polícia administrativa caracteriza-se ainda, pelos atos fiscalizadores, onde a Administração Pública previamente acautela eventuais danos que poderiam advir de ação de particulares, como por exemplo a fiscalização das condições de higiene de estabelecimentos e casas de pasto, vistoria de veículos.

1.3 Objeto e finalidade

O Poder de Polícia tem como objeto todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade, exigindo regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público. É a atividade administrativa desempenhada no exercício da chamada “função administrativa”, incumbida da ordenação administrativa da vida social e privada.

Destina-se à ordenação da vida privada, ou seja, atua diretamente sobre os direitos, liberdades e atividades das pessoas físicas e jurídicas no campo das relações privadas. O poder de polícia encontra-se adstrito à ordenação da esfera privada, e não da esfera estatal.

Abrange aquelas atividades que os particulares podem exercer sem qualquer ato de delegação estatal, vez que, à luz do ordenamento jurídico, tal atividade não se caracteriza como atribuição estatal, embora muitas vezes, apresente-se como atividade pública. Em razão disso, os que exercem atividades delegadas (concessionários, permissionários) se sujeitam a imposições derivadas de outro fundamento que não o poder de polícia. Assim, o poder de polícia não se confunde com a disciplina da atuação dos particulares que atuam no campo estatal.

O princípio da legalidade, na relação genérica, tem aplicação mais intensa, vez que os poderes da Administração frente aos particulares, quando atuam no campo privado, decorrem diretamente da lei. Logo, a Administração somente os exercerá quando previstos em lei. Já no que se refere à responsabilidade, os eventuais prejuízos resultantes da atividade privada desenvolvida- mesmo sob a ordenação do poder de polícia – são da exclusiva responsabilidade do particular.

A Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, delimitar a execução de atividades e condicionar o uso de bens que afetam a coletividade ou contrariem a ordem pública. O Poder Público tem como finalidade a proteção ao interesse público, no sentido mais amplo e sua razão é o interesse social.

A polícia administrativa deve observar as seguintes regras, com a finalidade de não eliminar os direitos individuais:

- necessidade: a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;

- proporcionalidade: que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;

- eficácia: a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.

Por esse motivo, os meios de coação só devem ser utilizados quando não houver outro meio eficaz para alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse tutelado pela Lei.

Verificamos que o poder de polícia atua de quatro formas: pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia.

A ordem de polícia se caracteriza como um preceito para que não se faça aquilo que pode prejudicar o interesse coletivo ou para que não se deixe fazer alguma coisa que poderá evitar prejuízo público.

Deste modo, os administrados devem acatar a ordem de polícia, já que visa o interesse da coletividade, que sempre irá se sobrepor ao interesse particular.

No consentimento de polícia, a polícia administrativa atua preventivamente, verificando as condições de uso dos bens particulares em prol da coletividade.

Já a fiscalização de polícia, se faz necessária para que a Administração Pública possa verificar se as ordens foram cumpridas, além de constatar se estão ocorrendo abusos pelos particulares.

Todos esses mecanismos anteriores visam à prevenção da ordem pública, mas caso todos eles vierem a falhar, ocorrendo violações às ordens de polícia, surge a fase de aplicação das sanções.

A aplicação da sanção de polícia tem como finalidade assegurar que seja reprimida a infração praticada, bem como restabelecer o atendimento do interesse público, de modo que o infrator seja obrigado a praticar ato corretivo.

As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam com a multa e em penalidades mais graves como a interdição de atividades, fechamento de estabelecimento, demolição de construção, embargo de obra.

Essas medidas coercitivas devem estar previamente indicadas em lei específica, que discipline a matéria policiada. Sua aplicação deve obedecer estritamente às condições e aos limites estabelecidos em lei. São impostas e executadas pela

Administração em virtude do princípio da auto-executoriedade, devendo, a cada sanção a ser aplicada, estar presente a proporcionalidade entre ela e a infração cometida.

1.4 Extensão, limites e características

O Poder de Polícia se caracteriza pela imposição de abstenções aos particulares, não há que imaginá-lo existente em manifestações da Administração que impõe prestações positivas aos administrados, sujeitando-os às obrigações de dar, como na requisição de bens, ou de fazer, como nas requisições de Serviços. Pelo poder de polícia não se exige um *facere*, mas um *non facere*.

Esse poder tem natureza irrenunciável e está sujeito ao controle de legalidade do Poder Judiciário. Possui como características a discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.

Quanto à extensão, ela é muito ampla e abrange desde a proteção à moral e aos bons costumes, preservação da saúde pública, controle de publicações, segurança das construções e transportes até a segurança nacional.

Já os limites desse poder são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, onde cada cidadão cede parcelas de seus direitos à comunidade e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, que propiciam conforto individual e bem estar geral.

O limite do poder de polícia é regido pelo princípio da proporcionalidade, uma vez que, a autoridade que se afasta da finalidade pública, acarreta nulidade do ato com conseqüências nas esferas civil, penal e administrativa, pois pratica o desvio de poder.

Portanto, caso a autoridade ultrapasse o permitido em lei, incidirá em abuso de poder, corrigível por via judicial. O ato de polícia por ser ato administrativo, fica sujeito a invalidação pelo Poder Judiciário, quando praticado com excesso ou desvio de poder².

1.4.1 Discricionariedade

Trata-se da livre escolha, pela Administração, de exercer o poder de polícia, bem como aplicar sanções e empregar meios conducentes a atingir o fim desejado, que é a proteção do interesse público.

² RT 249/283, 268/471; STF, RDA 36/78.

Essa discricionariedade do poder de polícia encontra-se no uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores.

Contudo, não se deve admitir que o agente da Administração Pública, em nome desta discricionariedade, característica do poder de polícia, pratique atos arbitrários. Os limites ao exercício deste poder encontram-se na própria Constituição Federal, nas chamadas liberdades públicas. A sanção deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração.

O poder de polícia em princípio é discricionário, mas pode passar a ser vinculado, quando a norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização.

Costuma-se afirmar que o poder de polícia é discricionário, quando abrange leis condicionadoras da liberdade e da propriedade em proveito do bem-estar coletivo, desde que se considere a ação do Legislativo como gozando desse atributo.

O que existem são atos, e não poder, em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos em que a atuação administrativa é vinculada.

Em alguns casos, a lei estabelece que a Administração tenha que adotar solução previamente estabelecida, sem qualquer opção. Nesse caso, o poder será vinculado.

Não podemos confundir também discricionariedade com arbitrariedade, já que aquela significa a liberdade de agir dentro dos limites legais e, esta é a ação fora ou excedente da lei, com abuso ou desvio de poder. Um ato discricionário quando se atém aos critérios legais é legítimo e válido, já o ato arbitrário é ilegítimo e inválido, portanto, nulo.

1.4.2 Auto-executoriedade

É a possibilidade que a Administração tem de, com os próprios meios, colocar em execução suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário.

Esse princípio autoriza a prática do ato de polícia administrativa pela própria Administração, independentemente do mandado judicial. Podemos verificar essa característica quando a prefeitura encontra edificação irregular, ela embarga e promove a demolição, sem a necessidade de ordem judicial.

Já pela auto-executoriedade, a Administração compele materialmente o administrado, usando meios diretos de coação, como por exemplo, quando apreende mercadorias, interdita uma fábrica.

Para que a Administração possa utilizar essa faculdade, é necessário que a lei autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal, assegurando-se ao interessado o direito de defesa, prevista no artigo 5º, LV, da Constituição Federal. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância de procedimento especial, o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art. 37, § 6º, da Constituição Federal), sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos.

A exigibilidade está presente em todas as medidas de polícia, mas não a executoriedade. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, a Administração, no exercício regular da autotutela administrativa, pode executar diretamente os atos emanados de seu poder de polícia sem utilizar-se da via cominatória.

Na mesma linha doutrinária, julgado do TJSP (RT 183/823) diz que “exigir-se prévia autorização do Poder Judiciário equivale a negar-se o próprio poder de polícia administrativa, cujo ato tem de ser sumário, direto e imediato, sem as delongas e complicações de um processo judiciário prévio”.

A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas) nos casos urgentes que ponham em risco a segurança ou a saúde pública, ou quando se tratar de infração em flagrante, aquela comprovada pelo auto de infração, nos demais casos exige-se processo administrativo, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta.

1.4.3 Coercibilidade

Essa é uma característica indissociável da auto-executoriedade, pois o ato de polícia só é auto-executório porque dotado de força coercitiva. É a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração.

Tal atributo é inerente ao poder de polícia. A interferência da Administração Pública na esfera privada dos particulares, condicionando e limitando direitos e atividades, em prol do interesse público, supõe utilização de autoridade especial, com o propósito de tornar efetivas suas determinações, sejam de caráter geral, sejam de caráter concreto. O poder público quer evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual.

O emprego da força física quando houver oposição do infrator se justifica, mas não legaliza violência desnecessária ou desproporcional à resistência, o que pode caracterizar abuso de poder.

1.5 Poder de Polícia e os Princípios Constitucionais

O capítulo VII, do Título III, da Constituição Federal, consagra as normas básicas regentes da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e proclama os princípios constitucionais essenciais para a probidade e transparência na gestão pública.

São princípios constitucionais da Administração Pública: princípio da legalidade, impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência e razoabilidade.

A constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a finalidade de garantir a honestidade na gerência da res publica e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias.

Os princípios norteadores do poder de polícia são: o princípio da legalidade, e da razoabilidade.

Além dos princípios constitucionais, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, existem princípios infraconstitucionais básicos que regem a

Administração Pública, em consonância com os preceitos da Carta Magna. Destes, os que são aplicados ao poder de polícia são a supremacia do interesse público e a autotutela.

O princípio da supremacia do interesse público, também conhecido por princípio da finalidade pública, consiste no direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum.

Já a autotutela administrativa consiste no dever de zelar pela legalidade, moralidade e eficiência dos atos, condutas e decisões da Administração Pública, bem como por sua adequação ao interesse público, e pode anulá-los se considerá-los ilegais ou imorais e revogá-los caso entenda que os mesmos são inoportunos e inconvenientes, independentemente da atuação do Poder Judiciário.

1.5.1 Princípio da legalidade e o poder de polícia

O princípio da legalidade, fundamentado na legitimidade, é a base do Estado de Direito, buscando-se então a sua garantia, sempre que houver violação do direito, mediante lesão ou ameaça a ele.

Aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica³.

O exercício do poder de polícia pela Administração Pública, submete-se ao princípio da legalidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal). Trata-se, por natureza, de atividade que ordena a vida privada, interferindo na esfera jurídica dos administrados.

³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que, apesar do desprestígio da lei, “o princípio da legalidade subsiste e é a cúpula do sistema jurídico dos Estados de derivação liberal, como o Brasil” (Direitos humanos... Op. Cit. p. 107).

No exercício do poder de polícia a Administração, ao regular a liberdade e a propriedade dos particulares, o faz de forma genérica.

Na esfera privada, vigora o princípio da liberdade (artigo 5º, II). Por isso, as limitações administrativas à liberdade e à propriedade, enquanto atos de ordenação da vida privada devem encontrar fundamento em lei. Somente nestas circunstâncias estaremos frente ao exercício legítimo do poder de polícia. A ausência de previsão legal importa em proibição para atuação administrativa e, liberdade para os administrados.

Assim, descabe à Administração invocar imprecisa e vaga noção de interesse público para constranger a liberdade e a propriedade dos administrados. É indispensável que o interesse público esteja fixado com clareza, de forma explícita ou implícita, pela lei.

Neste sentido, a doutrina, a jurisprudência e a lei, conceituam como desdobramento do princípio da legalidade, que a ação administrativa discricionária deve pautar-se pelo requisito essencial da finalidade como condicionante da competência da autoridade pública.

Caso a autoridade se desvie da sua finalidade legal própria, o ato administrativo se torna viciado em elemento essencial de legalidade. Caracteriza-se, nesse caso, o vício que se conceituou como desvio de finalidade ou desvio de poder, que no caso, é também, um vício de legalidade.

O controle da legalidade evoluiu para verificar a existência real dos motivos determinantes da decisão administrativa, a importar no acesso à motivação expressa ou implícita do ato administrativo.

A motivação é, em certos casos, exigência legal da validade, cabendo ao intérprete verificar se os motivos são verdadeiros e aptos a produzir o resultado.

O exame da motivação do ato permitirá ao controle de legalidade avaliar se o nexos causal entre os motivos e o resultado do ato administrativo atende a dois outros requisitos essenciais: o da proporcionalidade e o da razoabilidade, que são igualmente princípios fundamentais condicionantes do poder administrativo.

O conceito da legalidade pressupõe como limite à discricionariedade, que os motivos determinantes sejam razoáveis e o objeto do ato proporcional à finalidade declarada ou implícita na regra de competência.

O princípio da legalidade, mesmo quando diretor da atividade de polícia, implica na busca da satisfação do interesse público segundo a solução mais adequada, a que melhor satisfaz tal interesse numa situação específica. Dado o caráter preventivo desta atividade, seu escopo maior se traduz em evitar danos à coletividade.

Contudo, importa que a invocação destes valores e princípios pela Administração, no intuito de restringir direitos e atividades, seja feita de forma motivada, a fim de que se afira a presença ou não do pressuposto fático do conceito jurídico invocado, de tal forma que seja possível aferir-se a legitimidade do ato de polícia editado, possibilitando, inclusive, seu controle pela via judicial.

1.5.2 Poder de Polícia e os Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

O princípio da razoabilidade é aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.

O que se exige do Poder Público, portanto, é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estão, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A proporcionalidade, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos, inadequados, buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível, como corolário ao princípio da igualdade.

Dessa forma, uma medida somente será adequada se, para alcançar sua finalidade, causar o menor prejuízo possível e se houver proporcionalidade entre as vantagens que dela derivam e suas desvantagens.

A utilização do poder de polícia em restrições a direitos individuais, não deve ser excessiva ou desnecessária, de modo a não configurar um abuso de poder. Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para a justificação do ato de polícia, é necessário que se objetivem condições materiais que solicitem ou recomendem a sua intervenção.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 151) conclui ser a razoabilidade “um dos principais limites à discricionariedade”.

O princípio da razoabilidade, como vetor interpretativo, deverá pautar a atuação discricionária do Poder Público, garantindo-lhe a constitucionalidade de suas condutas e impedindo a prática de arbitrariedades.

2. Abuso de poder nos atos da Administração Pública e os setores da Polícia Administrativa

2.1 Poder de polícia e abuso de poder

O uso do poder é prerrogativa da autoridade, mas deve ser usado sem abuso. Isto é, deve ser utilizado segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público.

O poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade, mas usado nos justos limites que o bem estar social exige. A utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, a violência contra o administrado, constituem formas abusivas do uso do poder estatal, não toleradas pelo Direito. Todo ato abusivo é nulo, por excesso ou desvio de poder.

O abuso de poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas. Já o excesso de poder ocorre quando a autoridade, mesmo sendo competente, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas. Excede, portanto, sua competência legal e, com isso, invalida o ato, porque ninguém pode agir em nome da Administração fora do que a lei lhe permite.

No direito brasileiro, “abusar” é extravasar o uso da competência, desvirtuando-a para o campo da arbitrariedade. “Exceder” também é ultrapassar o uso da competência, empregando-a com arbítrio. “Desviar”, ao contrário, é distorcer o ato administrativo, orientando-o para alvo diverso daquele que deveria atingir.

No “abuso” e no “excesso”, a violência e o arbítrio são patentes; no “desvio”, não se percebe o quantum de violência que inspira o ato, tal a astúcia da autoridade em camuflar suas intenções.

O poder de polícia é circunscrito (não pode ser onipotente, ilimitado e incontrolado) jamais podendo colocar em perigo a liberdade e a propriedade.

Esse poder consiste, regra geral, em restrições ao direito individual, sua utilização não pode ser excessiva ou desnecessária, de modo a configurar o abuso de poder. Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para a justificação do poder de polícia.

O abuso de poder, como todo ato ilícito, ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos, o abuso de poder é sempre uma ilegalidade anuladora do ato que o contém.

O desvio de poder é a distorção do poder discricionário, de que é detentor o agente público, que se inclina, fundado no interesse próprio e não no interesse da Administração.

Para que atue na órbita a que se destina, o ato administrativo deve preencher certos requisitos, apresentando-se imune de vícios que o desnaturem, o que pode acarretar medidas de ordens diferentes que culminam, se efetivadas, até em nulidade.

A lei não indica o princípio da decisão que deve ser seguida, mas remete ao órgão que é chamado a agir, deixando-lhe certa margem de iniciativa na escolha da linha de conduta a adotar no atendimento de um interesse público específico.

O Direito Administrativo é caracterizado pela idéia de finalidade, de acordo com Jean Rivero (1975, p. 216/217)

A Administração, diferentemente daquilo que ocorre com o particular, que escolhe livremente o fim de seus atos, se vê impor o fim que sua ação deve perseguir. De uma maneira geral, a Administração não deve nunca exercer sua competência se não em vista da satisfação do interesse público, em virtude de um princípio geral do direito. De um modo mais particular, os textos fixam a certas competências um fim preciso: os poderes de polícia têm por fim assegurar a manutenção da ordem, o processo de alinhamento tem por fim fixar os limites de uma via pública. O desvio de poder é o vício que eiva o ato pelo qual a Administração, com desconhecimento de suas regras, persegue fim diferente daquele que o direito lhe assinalava, distorcendo assim, do fim legal, o poder que lhe era confiado. O controle jurisdicional, limitado, com a incompetência e o vício de formas, à legalidade externa do ato, se estende, com o desvio e poder, ao elemento interno, porque é sobre as intenções profundas do autor que o ato vai ser julgado. Há então, aí, da parte do juiz, uma investigação particularmente audaciosa, tanto mais que é ele mesmo que descobriu a regra segundo a qual a Administração não pode afastar-se do interesse geral. Eis por que

certos autores, como Hauriou, estimaram que o controle do fim, superando a legalidade, recai sobre a moralidade da ação administrativa: é ter, da legalidade, um vista muito estreita

A coexistência do poder de polícia e da liberdade individual consiste na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social. O requisito de conveniência ou de interesse público é pressuposto necessário à limitação do direito.

Para Caio Tácito (1975, p. 141)

conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público e adequado, direito e liberdades individuais; como faculdade administrativa, não violenta o princípio da legalidade porque é da própria essência constitucional das garantias do indivíduo a supremacia dos interesses da coletividade.

A atuação de polícia, praticada além dos limites, caracterizará o abuso de poder, o arbítrio, ensejando, assim, que o mecanismo de controle da Administração Pública seja acionado, inclusive através do emprego de remédios judiciais, como o habeas corpus e o mandado de segurança.

A ilegalidade do poder de polícia se caracteriza, então, através do abuso de poder, ou seja, quando o poder é empregado contra autorização legal, do excesso de poder, quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de sua atribuição, ou se excede no uso de suas faculdades administrativas e o desvio de poder, isto é, quando o agente, embora atuando nos limites de sua competência, viola dissimuladamente a lei, praticando o ato com fins ou motivos diversos dos que são objetivados pela norma geral.

Transplantando-se esses conceitos para o campo do direito administrativo, temos que, se o poder foi conferido ao administrador público para realizar determinado fim, por determinados motivos e por determinados meios, toda ação que se apartar dessa conduta, contrariando ou ladeando o desejo da lei, padece do vício de desvio de poder ou de finalidade e, como todo ato abusivo ou arbitrário, é ilegítima.

É na prevenção que se estabelece uma ampla faculdade de discricção a favor dos órgãos policiais, tanto que a atividade policial repressiva não necessita dessa amplitude, pois mira a limitação da liberdade. Essa atividade tem como objetivo evitar, precaver ou prevenir perturbação.

A predominância da face preventiva da ação de polícia é ínsita da “boa administração”, sendo possível sua eficácia efetiva.

Daí dizer Marcel Waline (1952, p. 451):

o fim legal é o teto, a abaliza, a faixa demarcadora do poder discricionário, limite em que esbarra a discricionariedade. Conhecer esse limite é de importância primordial para cada cidadão, porque aí reside nossa defesa contra a arbitrariedade administrativa.

E com o Mestre Pontes de Miranda (1979, p. 320) resta lembrar a regra da legalidade e polícia:

É preciso ordem. Mas ordem é condição para se exercerem as liberdades, e não obstáculos. Para que todos os passantes sejam livres de atravessar a rua, põe-se o sinal verde e vermelho, revezadamente. Para que todos tenham liberdade de entrar no teatro, fazem-se filas para as compras dos bilhetes. A ordem sem razão de ser, arbitrária, sem estabilidade (lei, regulamento, aviso) não é ordem – é desordem, é violência. Não há ‘ordem’ violenta. Ordenar é por uma linha, sem choques, sem superposições. As coisas que estão em ordem são coisas distribuídas com jeito, com razão, com sistema. A violência dispersa-se. O étimo mesmo ilumina o significado: ordo vem do falar dos tecelões, alude a urdir, e não a ‘arma’. Supõe ato constritivo, adaptação dos dedos ou do espírito a fios delicados, atenção plácida. O ar, de arma, que talvez (não cremos) esteja em ‘arte’, não está em ‘ordem’.

A teoria do abuso de poder teve o mérito de focalizar a noção de interesse público como centro da legalidade do ato administrativo.

De acordo com o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Melo (1996, p. 63), “o desvio de poder, com alheamento a qualquer finalidade pública, é um vício que encontra espaço para medrar precisamente quando o agente público está no exercício de competência discricionária”.

O abuso de poder tanto pode revestir a forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado.

Apresenta-se atividade injustificada da Administração Pública quando, por sua negligência ou abandono, causa prejuízo a particulares que necessitam de sua gestão, pois esta atividade negativa, omissiva, não se justifica, nem tem causa. Dessa forma podemos concluir que onde houver uma atuação positiva imposta, por lei, sua falta de ação resulta em abuso de poder.

A oportunidade e a conveniência do exercício do poder de polícia são de livre escolha da Administração. Mas se o poder público ao praticar o ato o faz abusiva ou arbitrariamente pode o particular recorrer ao Judiciário para efetivar o seu direito.

O abuso de poder tem merecido sistemático repúdio da doutrina e da jurisprudência, e para seu combate o constituinte armou-nos com o remédio heróico do mandado de segurança, que já foi citado, cabível contra ato de qualquer autoridade (CF, art.5º, LXIX, e Lei 1.533/1951), e assegurou a toda pessoa o direito de representação contra abusos de autoridade (art.5º, XXXIV, “a”), complementando esse sistema de proteção contra os excessos de poder com a Lei 4.899/1965, que pune criminalmente esses mesmos abusos de autoridade, visando melhor preservar as liberdades individuais já asseguradas na Constituição.

2.2 Setores da polícia administrativa

A polícia administrativa se manifesta em vários campos e manifesta seu poder de polícia por injunções concretas e que têm, por objetivo, efeitos práticos, no interesse da pessoa jurídica, como, por exemplo, a demolição de edifícios, a interdição de prédios que ameaçam ruir, o fechamento de uma casa de diversões, a dispersão de manifestantes que perturbam a ordem pública, a expulsão e estrangeiro indesejável, a detenção policial de delinqüentes, o isolamento de doentes contaminados de moléstia contagiosa, a apreensão de gêneros alimentícios deteriorados, fechamento de estabelecimento comercial irregular, interdição de hotel utilizado para exploração de lenocínio, guinchamento de veículo que obstrua via pública. Propõe-se a salvaguardar os valores de segurança pública; de ordem pública; de tranqüilidade; de higiene e saúde; estéticos e artísticos; históricos e paisagísticos; riquezas naturais; moralidade e economia popular.

As limitações administrativas decorrem, como já vimos do poder de polícia inerente ao Poder Público, sujeitando-se às regras do Direito Constitucional e Administrativo.

A polícia administrativa, como já foi mencionado, atua de maneira preventiva, por meio de normas limitadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, através de autorizações e licenças.

O poder de polícia também atua na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração. Essa fiscalização resume-se à verificação da normalidade do uso do bem ou da atividade policiada. Caso constatada qualquer

irregularidade ou infringência legal, o agente fiscalizador deverá advertir verbalmente o infrator ou lavrar o competente auto de infração, no qual registrará a sanção cabível que, oportunamente, será executada pela Administração, ressalvados os casos punidos com multa, que só poderão ser executados pela via judicial.

Portanto podemos dividir a polícia administrativa em diversos setores: polícia de caça, de pesca, divertimentos públicos, polícia florestal, polícia de pesos e medidas, polícia dos logradouros públicos, polícia sanitária, dos medicamentos, das condições de higiene, dos índices acústicos toleráveis, da atmosfera e da água, polícia edilícia etc.

A utilização de meios coativos por parte da Administração, conforme o indicado é uma necessidade imposta em nome da defesa dos interesses públicos.

No caso da utilização de meios coativos que interferem energicamente com a liberdade individual, é preciso que a Administração se comporte com cautela, nunca se servindo de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção do resultado pretendido pela lei, sob pena de vício jurídico que acarretará responsabilidade da Administração.

A via da coação só é aberta para o poder público quando não há outro meio eficaz para obter o cumprimento da pretensão jurídica e só se legitima na medida em que é não só compatível como proporcional ao resultado pretendido e tutelado pela ordem normativa.

A Administração Pública pode promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e de execução processado perante as autoridades judiciárias.

2.3 Poder de Polícia e a intervenção na propriedade

A limitação urbanística é uma expressão do poder de polícia especial, e depende de um impulso inicial de texto expresso de lei para tornar legal a sua imposição à propriedade. O fundamento do poder de polícia das construções está na Constituição Federal, no artigo 170, III, que estabelece o princípio da função social da propriedade.

Em princípio, as limitações impostas ao uso da propriedade não geram direito a indenização para o particular. Isso porque a espécie da limitação fica desnaturada e a possibilidade ou não de indenização deve ser buscada num outro ponto jurídico,

que diz respeito às relações de direito subjetivo do administrado em face da Administração e às de sujeição de cada um às exigências do interesse coletivo.

Outra forma de restrição ao exercício do direito de propriedade é extrema: a extinção do direito, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social. A Constituição de 1988 impõe a prévia indenização às desapropriações por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, o que nos leva concluir que a desapropriação desacompanhada de indenização recai em abuso de poder da Administração Pública.

2.4 Poder de Polícia e o meio ambiente

É através do poder de polícia que o Poder Público protege o meio ambiente. A grande maioria das leis administrativas que visam à proteção ambiental veiculam restrições ao uso da propriedade e às atividades em geral, visando o equilíbrio ecológico.

O controle administrativo preventivo das atividades, obras e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente deve ser efetuado por meio de autorizações no geral e em casos especiais, de utilização de bens do domínio público (ex: recursos hídricos), os instrumentos jurídicos apropriados devem ser a concessão ou a permissão de uso. Já o controle repressivo é feito mediante a utilização de institutos básicos, classificados como atos punitivos.

A Lei nº 6.938/81 indica como penalidades administrativas as multas, a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento, suspensão e a redução de atividade. Existem outras mais efetivas e drásticas como o embargo de obra, a interdição de atividade e o fechamento de estabelecimentos.

2.5 Polícia Sanitária

Polícia Sanitária é toda e qualquer limitação que se imponha à liberdade humana por motivos de saúde pública.

Há uma justificativa plausível para a atuação da polícia sanitária, a partir do momento em que a falta de higiene, bem como qualquer atividade ligada à saúde pública, venham a ameaçar a saúde da coletividade. Nesse caso, o Estado restringe o uso das liberdades do homem, usando o poder de polícia pra proteger a sociedade.

A polícia sanitária destina-se a preservar a saúde pública, abrangendo desde o exercício das profissões que à ela estão ligadas, até os locais onde se presta a assistência médica, farmacêutica, fiscalização de medicamentos, vigilância dos alimentos fornecidos ao público, prevenção das epidemias ou de sua extensão, vacina obrigatória, até os cemitérios.

O Estado pode atuar, pelo poder de polícia sanitária, preventiva ou repressivamente. A forma preventiva ou profilática é caracterizada por uma série de medidas que são tomadas para que se evitem doenças. Já a polícia repressiva, acontece após esgotados os meios de prevenção, surge visando a cura de enfermidades ou a extinção de epidemias. O Estado pode compelir os indivíduos a adotarem medidas profiláticas em prol da saúde da coletividade.

Verificamos, ainda, que a polícia sanitária atua na fiscalização e comercialização de medicamentos falsificados, que atentam contra a saúde de toda coletividade.

3. Conclusão

Discorreremos nesse trabalho sobre o poder de polícia, seu conceito, formas de atuação e características.

Conseguimos demonstrar a importância do estudo desse tema dentro dos dias atuais, já que o poder de polícia possui uma grande aplicabilidade, é possível verificar a presença do poder de polícia desde uma simples licença para o funcionamento de uma banca de jornal até a demolição de edifícios, o isolamento de doentes contaminados de moléstia contagiosa, a apreensão de gêneros alimentícios deteriorados, guinchamento de veículo que obstrua via pública etc.

E com base nos princípios norteadores da Administração Pública pudemos observar que o poder de polícia é o conjunto de atribuições outorgadas à Administração, mediante lei, e nos limites nela previstos, para disciplinar a vida social por meio de limitações ao exercício de direitos e liberdades, de forma a garantir o interesse público e assegurar o bem estar em termos concretos.

É obrigação do Estado promover o equilíbrio na sociedade, atuando através dos atos de polícia para coibir abusos particulares em prol do social.

Por sua própria natureza, a fim de poder acompanhar a movimentação e mutabilidade incessante da vida, é que a Administração necessita de campo livre para intervir.

Assim, orientando-se de maneira livre no que diz respeito à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, pode o agente selecionar a forma mais adequada de agir.

Desse modo, sem transpor as barreiras estabelecidas pela legalidade, caso em que seria advertido por outro poder, que o fiscaliza, é o administrador responsável pela conveniência e oportunidade das medidas tomadas, sem

interferência. Em síntese, temos a discricionariedade que é uma característica do poder de polícia.

Concordamos com o mestre Celso Antonio Bandeira de Mello, que no Estado de Direito não há um poder discricionário que frua pela Administração Pública. Portanto, de acordo com esse ponto de vista é incorreto afirmar que o poder de polícia é discricionário, o que ocorre é que a polícia administrativa se expressa ora através de atos de competência discricionária, ora através de atos vinculados.

No equilíbrio entre princípios da liberdade e da autoridade, o poder de polícia se coloca como uma das faculdades discricionárias do poder público, visando à proteção da ordem, da paz e do bem estar.

E foi o fortalecimento dessa discricionariedade que colocou em destaque a necessidade de aperfeiçoamento do controle de legalidade de modo a conter, eventuais excessos ou violências da administração pública.

Demonstramos, ainda, que o princípio da legalidade, mesmo quando diretor da atividade de polícia, implica na busca da satisfação do interesse público segundo a solução mais adequada e evitando danos à coletividade.

Ficou demonstrado, também, que o limite de cada ato de polícia é o atendimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia prevista em lei.

Incumbe ao poder legislativo exercer a vigilância sobre a administração pública, de modo a coibir as ilegalidades e abusos de poder.

O que se procura vedar é a personificação dos atos da Administração, na medida em que abandonem o interesse público para conceder favores, lesar pessoas ou instituições.

Em suma, o princípio da legalidade, em seus sucessivos desdobramentos, confere autenticidade aos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. Com isso queremos demonstrar que o poder de polícia pode ser conduzido de forma a produzir um resultado razoável e proporcional à finalidade da lei, inibindo através dos princípios da legalidade e da razoabilidade o abuso de poder e a arbitrariedade. Atuando dessa forma, o Estado promove o equilíbrio na sociedade, controlando os excessos com proporcionalidade e permitindo, dessa forma, aos seus administrados a lícita fruição de seus direitos e interesses legítimos, desde que observado o interesse público.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005
- _____. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**. VADE MECUM COMPACTO. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. VADE MECUM COMPACTO. 10ª ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **O desvio de poder na Administração Pública**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- CRUZ, Sônia Guerra. **Falsificação de remédios e poder de polícia**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- GASOS, Iara Maria Leal. **A Omissão Abusiva do Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 1994.
- IBCDTUR. Instituto Brasileiro de Ciências e Direito do Turismo. Disponível em: <<http://www.ibcdtur.org.br>. Acesso em 24/ago/2015.
- KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes. 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Democracia, Liberdade e Igualdade**. São Paulo: Saraiva, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 67.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. 7ª ed. Paris: Dalloz, 1975.

_____. **Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1981.

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

_____. **Poder de Polícia e seus limites**. RDA 27/1

_____. **Princípio da Legalidade e Poder de Polícia**. Disponível em : <<http://www.camararj.gov.br/setores>.

VELLOSO, Galba. **Desvio de Poder: doutrina, jurisprudência, aplicação prática**. São Paulo: Malheiros, 2007.

WALINE, Marcel. **Précis de Diritto Amministrativo**. 8ª Ed; Milano, A. Giuffrè, 1958.

_____. **Traité Élémentaire de Droit Administratif**, 6ª Ed; 1952.

XAVIER, Luiz Marcelo da Fontoura. **O Controle da Atividade Policial**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a.3, nº 172. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto>. Acesso em 22/ago/2015.