

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

PEDRO AUGUSTO DANI

**PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO SOCIAL: HISTORICIDADE, ATUAÇÃO E
LIMITAÇÕES
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2021

PEDRO AUGUSTO DANI

**PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO SOCIAL: HISTORICIDADE, ATUAÇÃO E
LIMITAÇÕES
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Ms. Niki Frantz.

Santa Rosa
2021

PEDRO AUGUSTO DANI

**PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO SOCIAL: HISTORICIDADE, ATUAÇÃO E
LIMITAÇÕES.
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora

Niki Frantz

Niki Frantz (Jul 11, 2021 17:58 ADT)

Prof. Ms. Niki Frantz – Orientador

Franciele Seger

Franciele Seger (Jul 12, 2021 00:31 ADT)

Prof.^a Ms.^a Franciele Seger

Tiago Neu Jardim

Tiago Neu Jardim (Jul 12, 2021 13:35 ADT)

Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 08 de julho de 2021.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as pessoas que torceram por mim e estiveram ao meu lado durante o percurso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e a Deus pela oportunidade do estudo, bem como, ao meu professor orientador Prof. Ms. Niki Frantz, sem o qual não teria conseguido concluir tal tarefa.

“Sucesso não é o final; falhar não é fatal: é a coragem de continuar que conta”
(Winston Churchill).

RESUMO

O tema desenvolvido ao longo da obra trata acerca do Poder de Polícia em um contexto social, abordando sua historicidade (evolução do instituto), bem como se dá sua atuação e quais os limitadores desse poder fundamental relativo à organização da Administração Pública, abrangendo tanto o amparo constitucional do Poder de Polícia quanto os direitos fundamentais que o norteiam. O problema apresentado na pesquisa se apresenta dessa forma: o Poder de Polícia é benéfico para a sociedade e em que momento ele pode tornar-se prejudicial para a realização do interesse público? O objetivo geral do trabalho será a análise da estrutura da Administração Pública diretamente ligada ao Poder de Polícia e como se deu sua evolução e peculiaridades, buscando, sobretudo, os limites que devem ser observados a fim de que sejam evitados abusos ou até mesmo desvios de poder que vão à contramão do interesse público. O estudo do Poder de Polícia está sempre em alta, evoluindo constantemente junto ao desenvolvimento da sociedade e está sempre aberto a novas discussões acerca do tema, sendo fundamental na garantia da supremacia do interesse público assim como na garantia do bem-estar social. O método utilizado na elaboração deste trabalho foi o dedutivo mediante pesquisa bibliográfica em doutrinas, livros, artigos e legislação, bem como a consulta em sites especializados sobre o tema abordado para embasamento teórico. O primeiro capítulo mostra o desenvolvimento histórico do Poder de Polícia, como é exercido e como deve se dar sua atuação. O segundo capítulo apresenta uma parte mais prática, sendo norteado no intuito de limitação a partir dos direitos fundamentais, devido ao amparo constitucional da Administração, conseqüentemente do instituto. As principais conclusões tiradas se dão com a evolução do poder perdendo a relação com arbitrariedade e consolidando-se na sociedade como fundamental, mediante limitações, na busca de um bem social maior, bem como atuação prática na pandemia da Covid-19.

Palavras-Chave: poder de polícia – atuação – proporcionalidade – limitações - direitos fundamentais.

ABSTRACT

The theme developed throughout the work deals with the Police Power in a social context, addressing its historicity (the evolution of the institute), as well as its performance and what are the limitations of this fundamental power related to the organization of Public Administration, covering both the constitutional support of the Police Power as the fundamental rights that guide it. The problem presented in the research is presented in this way: is the Police Power beneficial to society and at what point can it become an obstacle to the realization of the public interest? The general objective of the work will be the analysis of the structure of the Public Administration directly linked to the Police Power and how its evolution and peculiarities occurred, looking, above all, for the limits that must be observed in order to avoid abuses or even deviations from powers that go against the public interest. The study of Police Power is always on the rise, constantly evolving along with the development of society and is always open to new discussions on the subject, being fundamental in guaranteeing the supremacy of the public interest as well as guaranteeing social well-being. The method used in the elaboration of this article was the deductive one through bibliographical research in doctrines, books, articles and legislation, as well as the consultation in specialized websites on the approached theme for theoretical basis. The first chapter shows the historical development of Police Power, how it is exercised and how it should act. The second chapter presents a more practical part, being guided in order to limit from the fundamental rights, due to the constitutional support of the Administration, consequently of the institute. The main conclusions reached are with the evolution of power losing its relationship with arbitrariness and consolidating itself in society as fundamental, through limitations, in the search for a greater social good, as well as practical action in the Covid-19 pandemic.

Keywords: police power - action - proportionality - limits - fundamental rights.

LISTA DE ABREVIÇÕES, SIGLAS E SÍMBOLOS

p. – página

FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis

§ - parágrafo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	DA CONTEXTUALIZAÇÃO E DA ORIGEM DO PODER DE POLÍCIA	12
1.1	DO SURGIMENTO DO PODER DE POLÍCIA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO (OU IMPORTANCIA PARA AS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS).	13
1.2	DO PODER DE POLÍCIA E SUAS ATRIBUIÇÕES	25
2	O PODER DE POLÍCIA NO BRASIL E A PONDERAÇÃO ENTRE SEUS BENEFÍCIOS E PREJUDICIALIDADES	33
2.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL COM ENFOQUE NO PODER DE POLÍCIA E AMPARO CONSTITUCIONAL	33
2.2	LIMITAÇÕES ACERCA DO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO BRASILEIRO: DIREITOS FUNDAMENTAIS	42
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O tema da obra trata acerca do Poder de Polícia no contexto social: historicidade, atuação e limitações. O objetivo é demonstrar a relação entre a Administração Pública e aplicação do Poder de Polícia de uma forma prática e didática, estabelecendo sua atuação social, bem como limitações no ordenamento jurídico. Além da construção de um referencial teórico pertinente à pesquisa, o objetivo também é esclarecer de uma forma simples e didática as atribuições do mesmo, explorando a evolução histórica acerca do tema e de que forma é desenvolvida, adentrando até na atual pandemia, campo de inúmeras discussões. Desde o momento em que se iniciaram as relações sociais o homem, por sua natureza, necessitou de um sistema organizado visando garantir essas relações, sendo importante destacar o instituto do Poder de Polícia em um contexto social, como se deu sua evolução até o momento atual, desenvolvendo-se com inúmeras transformações necessárias à adaptação do instituto como o mesmo é aplicado cotidianamente nos dias de hoje, ao mesmo tempo em que se depara com limites constitucionais. Dado o exposto chega-se ao seguinte problema: em que medida o Poder de Polícia é benéfico para a sociedade e em que momento ele pode tornar-se prejudicial para a realização do interesse público?

Como objetivo geral do trabalho será feita uma análise dos meios que se desenvolveram a Administração Pública durante as passagens históricas, com enfoque no Poder de Polícia e peculiaridades do instituto, sobretudo, aos limites que devem ser observados a fim de evitar abusos cometidos em sua atuação buscando a supremacia do interesse público, porém sem deixar de agir conforme princípios basilares amparados pela Constituição Federal. Cabe, ao mesmo tempo, estudar os fundamentos doutrinários e legislativos sobre a execução do poder de Polícia na sociedade, bem como a pesquisa sobre os pressupostos constitucionais que regem o tema, relacionando a busca do bem-estar social em detrimento do particular, sem desconsiderar a dignidade da pessoa humana.

O estudo sobre o Poder de Polícia é sempre atual, e levando em consideração a evolução constante do mesmo, está sempre aberto para novas discussões e hipóteses acerca do tema, sendo fundamental na garantia do bem-estar social. A pesquisa é viável, uma vez que o acesso à geração de dados é condizente com o apelo da investigação, pois a fundamentação teórica encontra-se disponível ao estudo em meios de divulgação online da literatura da área e na legislação vigente, tornando-se um recorte coerente para análise.

Desse modo, a repercussão esperada é de reflexão acerca do pleno entendimento, de uma forma didática, de como o instituto desenvolveu-se e consolidou-se na sociedade a partir de sua historicidade, como se dão as limitações do mesmo com enfoque no amparo constitucional, e atitudes práticas que devem ser tomadas na forma de atuação, de forma a agir proporcionalmente em benefício dos indivíduos.

A metodologia utilizada no percurso da pesquisa se deu de forma qualitativa, de cunho teórico por meio de documentação indireta, a partir do método dedutivo e delineamento descritivo, com pesquisa bibliográfica em livros, revistas, artigos, toda literatura da área disponível, bem como a consulta em sites especializados sobre o tema abordado para embasamento teórico.

O primeiro capítulo abordará a historicidade do instituto do Poder de Polícia, identificando traços do modo de agir da Administração Pública referente a época e como o instituto capacitou-se a fim de buscar uma maior garantia dos direitos individuais, tendo perdido espaço a arbitrariedade, que costumava ser frequente. Junto ao exposto será descrita a forma de atuação desse poder, desenvolvida de forma relacionada a essa busca de direitos individuais, conjuntamente com uma breve explanação sobre a limitação doutrinária do instituto como se dá hoje em dia.

No segundo capítulo o estudo levará em consideração uma explicação das ações da Administração Pública voltada ao enfoque do tema principal no Brasil, delimitando a margem de atuação baseada em princípios de amparo constitucional, agindo de forma proporcional, fazendo uma ponderação de seus benefícios no contexto social, abordando a questão da autoexecutoriedade da Administração de forma a agir de forma rápida e eficaz na contenção de uma situação pandêmica, por exemplo, restringindo direitos fundamentais na busca de um bem maior e como se deu essa organização do Poder de Polícia na atual pandemia do Covid-19.

1 DA CONTEXTUALIZAÇÃO E DA ORIGEM DO PODER DE POLÍCIA

Objetivando a contextualização em caráter introdutório, este capítulo se dedicará a apresentar o poder de polícia em âmbito histórico e efetivas mudanças ocorridas ao longo do percurso do instituto, que já por antecipação demonstra-se concorrentes e inúmeras adversidades em períodos de completa distinção de abordagem sobre o mesmo a depender da época histórica em que era inserido. Essa historicidade se dá pelo fato de o poder de polícia ser fundamental na construção e desenvolvimento das civilizações, da mais antiga até a mais atual, mesmo que noutro fosse utilizado sem nem sequer traços de direitos individuais ou favorecimento aos povos.

Conforme o passar dos estágios, pode-se perceber e identificar correlações e nuances - mesmo que pequenas ou quase invisíveis – que eram semelhantes aos tempos de hoje. Surge então a necessidade de controle social de acordo com a expansão desenfreada da coletividade, de modo a que se unissem cada vez mais a grandes centros, visto o ser humano ter natureza social, aprimorando tanto essas relações sociais como também para fins de defesa ou comércio (claro que o comércio deu-se devido essa aproximação, porém de forma espontânea).

Os maiores centros antigos evoluíam e se fortaleciam cada vez mais rapidamente, aumentando também a demanda pelo poder de polícia – os cidadãos precisavam e demandavam a ordem - aumentando suas atribuições, conseqüentemente, as intromissões na vida particular de cada indivíduo, interferindo até mesmo em questões como preço de mercadorias, de forma a controlar o aumento deliberado dos preços, etc. Assim como era demandada a ordem, foram requisitados certos limites (o poder de polícia exercido pela Administração Pública, nos termos de hoje em dia, não deveria ultrapassar certo ponto), a fim de impedir ou evitar abusos.

A requisição por mecanismos ou formas de controle levou à evolução do instituto do poder de polícia de tal forma a ser implantado na Europa e América do Norte (já ultrapassando a fronteira das épocas e indo um pouco mais adiante), originando o Estado - deveras mais organizado – ocorrendo em ordenamento legal, incluindo e priorizando direitos individuais dos cidadãos a fim de buscar uma melhor qualidade de vida coletiva em busca do bem-estar social. O Estado moderno possibilita um controle rígido e ao mesmo tempo flexível ao poder de polícia, sempre

dentro dos limites da lei, e, mais importante, resguardando a vida privada. Dado o exposto a caráter introdutório, aborda-se a seguir como se deu o aparecimento do instituto na mais antiga característica social conjuntamente com sua contextualização.

1.1 DO SURGIMENTO DO PODER DE POLÍCIA E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir de quando o homem começou a viver em sociedade, foi necessária a criação de normas e regras para condicionar essa convivência a algo o mais pacífico possível, que garantissem o bem-estar coletivo, exemplificando, a função social da propriedade deveria estar adequada à coletividade, para que não causasse um empecilho na realização da estrutura Pública. Em sua contemporaneidade, o Estado exigiu dos mecanismos do Direito, ressaltando do Direito Administrativo, uma grande atualização voltada a atender as questões e demandas sociais que vêm à tona nesses novos tempos, fazendo com que em determinadas situações ocorram questionamentos sobre a importância e adequação do papel do poder de polícia na sociedade democrática, participativa e moderna (FRANCO, 2012).

De acordo com isso, traz-se as principais características do instituto do poder de polícia, desde o princípio de sua história, considerando a mais remota, incluindo críticas que o tema sobrelevou para chegar ao ponto das ideias democráticas mais avançadas, para então averiguar, apurar, se esta atribuição pública se adequa e adapta para atuar entre os mecanismos em busca do convívio social justo e equilibrado (FRANCO, 2012). O poder de polícia é, há um tempo, um dos mais clássicos e um dos mais contemporâneos temas de Direito Administrativo, e o estudo deste instituto é digno de uma releitura contextualizada.

Um dos motivos é porque a complexidade da vida pós-moderna, com a criação de grandes centros urbanos, fez com que ocorressem gigantes modificações em questões de organização da sociedade, levando a modificações também no exercício dos direitos fundamentais, por exemplo, e também na forma com que o Estado intervém em sua função de restringir e ponderar o exercício das liberdades e direitos (FRANCO, 2012). É da natureza do ser humano a imposição sobre o outro, como uma forma de mostrar o seu “eu” interior. Pascál falava que: “Numa palavra, o ‘eu’ tem duas qualidades. É injusto em si por se fazer o centro de tudo. É incômodo

aos outros por querer subjuga-los, porque cada 'eu' é inimigo e gostaria de ser tirano de todos os outros." (PASCAL apud COMTE-SPONVILLE, 2007, p. 307).

É também inerente ao ser humano não conseguir viver sem uma lei comum, como ressalta Spinoza em seu Tratado Político:

Na verdade, os homens são feitos de tal modo que não podem viver sem uma lei comum. Ademais, cada qual deseja que os outros vivam conforme sua própria compleição, aprovem o que aprova, rejeitem o que rejeita. Resultando que, querendo todos ser os primeiros, surjam conflitos entre eles, procurem esmagar-se uns aos outros, e que o vencedor se glorie mais por ter triunfado sobre seu rival do que por haver obtido qualquer vantagem para si mesmo. (SPINOZA, 1994, p. 94).

É exatamente para isso que o exercício das liberdades e direitos precisa ser limitada, limites estes que sejam impostos pelo interesse público e que seja atualizado, compatível com o contexto moderno, objetivando as novas formas de relação social e organizando as necessidades de controle das mais variadas espécies de comunidades (SIRAQUE, 2009, p. 01 apud FRANCO, 2012, p. 02). O exercício do poder de polícia tem sua característica importante mostrada na medida em que se apresenta como uma das formas de o Direito manter a preservação da sociedade organizada. Segundo Marçal Justen Filho, "[...] a satisfação dos direitos fundamentais compreende uma atuação estatal conformadora da autonomia privada." (JUSTEN FILHO, 2008, p. 459).

Pode-se ver também que, derivado dos momentos de intromissão máxima do Estado na propriedade e vida privada, o exercício do poder de polícia hoje aparentemente caminha na direção de uma nova fórmula de relacionamento entre o particular e o Estado, com uma ideia mais democrática, utilizando-se de mecanismos que estimulem a participação do indivíduo na resolução de problemas em âmbito até mesmo nacional (FRANCO, 2012).

Como no sistema clássico, baseado no liberalismo, apenas a lei justificaria a imposição de uma ação ou restrição de uma atividade, entretanto, no Estado contemporâneo deve corresponder à vontade dos cidadãos, já que os mesmos serão objeto das restrições no exercício de seus direitos. O Estado de Direito contemporâneo exerce um poder que limita as liberdades e o poder de polícia atua para que possam ser garantidas essas liberdades a todos, de acordo com a lei, que é o que expressa a vontade livre de um povo soberano (FRANCO, 2012).

A evolução da sociedade obriga o Estado a regular cada vez mais invasivamente as relações, sendo obrigado a agir nos mais variados setores, como em questões clássicas ligadas a segurança, moralidade, salubridade, e passando a atuar em quase todos os setores sociais. Muito se dá pelo processo de urbanização, no qual concentra um intenso número de indivíduos, amplificando o número de conflitos (FRANCO, 2012). Segue a fala de Álvaro Lazzarini, que dita:

É fundamental, assim, no campo do saber jurídico, conhecer o importantíssimo capítulo do Direito Administrativo que é o poder de polícia, porque, conhecendo-o nos seus aspectos fundamentais, ao certo Administração Pública e administrado, este o cidadão, ficam em condições ideais de conhecer os seus limites, ou seja, a Administração terá condições de aquilatar até onde poderá exercitar este seu poder administrativo sem lesar o direito do administrado, respeitando, pois, a cidadania e, bem por isso, os direitos humanos fundamentais, enquanto o mesmo cidadão poderá aquilatar, no Estado Democrático de Direito, até que ponto deverá respeito ao ato de polícia, como tal considerado o que decorrer do exercício do poder de polícia. (LAZZARINI, 2003, p. 271).

Carlos Maximiliano ensina que: “Não é possível manejar com desembaraço, aprender a fundo uma ciência que se relacione com a vida do homem em sociedade, sem adquirir antes o preparo propedêutico indispensável.” (MAXIMILIANO, 2010, p. 112). Portanto, verifica-se até mesmo as origens mais remotas do instituto. O poder de polícia surgiu da necessidade de regulação do convívio social, em função também dos grandes conglomerados urbanos e cidades precisou evoluir tempo a tempo, cumprindo o papel de preservar a estrutura dos povos e a existência do próprio Estado (MEIRELLES, 2001). É comum que a origem do poder de polícia seja apontado ao Direito Norte Americano, com a expressão “Police Power”, em que as Cortes atuaram na perspectiva de reconhecer a limitação das liberdades individuais em favor do interesse social coletivo (CAVALCANTI, 1945, p. 424).

Porém, tal opinião não é unânime, para Bartolome Fiorini, na França do Século IV, a expressão polícia foi utilizada para atribuir as atividades do Estado em sentido amplo. A polícia se dava nesse período em meio a organizar os lugares públicos e propriedades públicas, originando o nome “ordem pública”. Já teria sido utilizada a expressão também na Alemanha, no século XV, excepcionando sua abrangência as questões ligadas ao relacionamento internacional (FIORINI, 1976, p.18).

Já para a professora Odete Medauar, foi na França, no século XVIII em que foi dada a primeira aparição da expressão polícia, com ligação a ideia de uma

“polícia administrativa”, tendo sido utilizado no 3º Brumário em 1795. O documento diferencia pela primeira vez as duas modalidades de polícia, que são a judiciária e a administrativa (MEDAUAR, 1996, p. 814). Uma vez que a expressão foi fixada pelos franceses, espalhou-se rapidamente pelas comunas europeias, utilizando-se de instrumentos típicos da polícia administrativa, como licença para construir, fiscalização de profissões, polícia sanitária e outras coisas relacionadas com a vida urbana (MEDAUAR, 1999, p. 365).

Otto Mayer coloca, no mesmo sentido, que foi na época do Renascimento em que a ideia de polícia ascendeu em toda Europa, controlando as atividades praticadas nas cidades, tornando-se regional e nacionalmente proporcional apenas no início da era Moderna (MAYER, 1950, p. 03). Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalva que a expressão vem de um período muito anterior, na Grécia antiga, onde a expressão polis, as cidades da época, deu origem a ideia de politeia, atividade administrativa de onde derivou a palavra polícia (DI PIETRO, 2007, p. 102).

O vocábulo “polícia” teve sua origem na Grécia, derivado da palavra “politeia”, na qual era utilizada para designar todas as atividades das Cidades-estados. *Politeia* significava o ordenamento político do Estado ou cidade, já durante o período feudal, o detentor do poder era o príncipe, e era ele que designava tudo o que era necessário para manter a boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado. Ainda na Idade Média era possível perceber o Poder de Polícia no âmbito dos “municípios Europeus” (já passando para uma linguagem atual) por seus administradores, ou seja, em vários desses municípios havia fiscalização das profissões, como proteção dos consumidores e polícia sanitária, licenças de construir e alinhamento nas construções (PINESSO, 2012). Caio Tácito expressa que: “Etimologicamente, o vocábulo se confunde com a própria organização da comunidade. Polícia (do grego politeia, por intermédio do latim politia) equivale à administração da cidade (polis).” (TÁCITO, 1997, p. 521).

Como ainda será verificado, as noções de polícia e Estado sempre se confundiram muito na história. Como ponto de partida tem-se a Grécia antiga, em que se inicia o estudo. Na Grécia antiga, nas cidades-estados, o que englobava política e polícia não se separavam. A expressão politeia referia-se a todas as atividades administrativas, e apenas muito tempo depois houve alguma distinção entre as funções do Estado. Nesse período inclusive o cidadão pertencia à polis e tudo estava à disposição do Estado, não sendo respeitada a privacidade e muito

menos a propriedade. A intromissão era tanta, que havia leis proibindo o cidadão de se barbear ou beber vinho, por exemplo. (BEZNOS, 1979, p. 03). Nas palavras de Marcos Roberto Franco, com referência em Bartolome Fiorini, explica que:

A ausência de separação entre o público e o privado fazia com que o poder do Estado, exercido nas polis grega, se imiscuísse em todas as esferas, mesmo as mais restritas, até mesmo nos sentimentos afetivos. O direito e a atividade policial grega eram totalmente difusos, marcados pela intromissão nas mais insignificantes atividades particulares. De fato, na Grécia antiga o homem não desfrutava qualquer liberdade, não se podendo aludir a qualquer direito individual. O homem vivia para o Estado e se realizava nele. Só tinha valor enquanto ligado à comunidade, como membro dela, encontrando nela sua identidade. (FRANCO, 2012, p. 10).

Pode-se ressaltar também que a noção em da Grécia como “berço da democracia” não é inteiramente verdade, visto que o praticado na época pouco se assemelhava aos dias de hoje. Sahid Maluf leciona:

O próprio Estado ateniense, no auge de sua glória, sob a liderança de Péricles, apresentava, na sua população de meio milhão de habitantes, cerca de 60% de escravos, sem direitos políticos de qualquer espécie, além de cerca de 20.000 estrangeiros, Resumiam-se a pouco mais de 40.000 os cidadãos que governavam Atenas e constituíam a soberania do Estado. (MALUF, 2008, p. 105).

Os gregos não tinham a preocupação de equilibrar esse interesse entre o individual e o coletivo, pois os mesmos nem sequer consideravam os indivíduos igualmente, apenas como mais um dos bens da polis. Conforme Fiorini aduz,

[...] o homem na antiga polis grega não possuía qualquer valor senão como integrante da coletividade. Não possuía valor individual. A noção de polícia só se referia às necessidades da coletividade, que era a cidade. O cidadão era simples elemento da polis, sem personalidade. Os gregos guardavam um sentido harmonioso de unidade da polis, que era característica cultural, porém, a vontade pessoal era quase totalmente alijada. (FIORINI, 1962, p. 25-26).

Os considerados cidadãos, os helênicos, viviam de uma maneira privilegiada e com as necessidades satisfeitas pela polis e pelos escravos, que no caso, não eram considerados membros da polis. Tira-se disso, portanto, que a palavra “polícia” tem relação com a politeia grega apenas por sua morfologia, não possuindo ligação do ponto de vista da hermenêutica jurídica (FRANCO, 2012).

Clóvis Beznos explica que: “[...] o grego da Cidade-Estado não tinha, efetivamente, a menor noção da liberdade individual, donde se conclui ser inconcebível em tal época a noção jurídica de polícia administrativa, como hoje a compreendemos.” (BEZNOS, 1979, p. 06). Os constantes conflitos, guerras com outros povos e atrito em relação aos escravos, fez com que a polis grega, apesar de exercer todas as necessidades dos indivíduos física e espiritualmente, fez-se necessário o surgimento da necessidade de um poder de polícia, e conforme a sociedade grega foi evoluindo, foram concomitantemente evoluindo os direitos individuais, com influência pontual dos estoicos. Em razão do desenvolvimento comercial de Atenas, produção artesanal, fora estabelecida na cidade uma certa segurança individual, a que se pode remeter ao princípio de um embrião dos direitos individuais (FRANCO, 2012).

Avançando na história, adentra-se no período Romano, fase em que os mesmos vivenciaram as iniciais noções do poder de polícia parecido com o que é visto hoje, apenas contextualizada com a época. A diferença entre Grécia e Roma nesse período se deu pelo grande desenvolvimento do império romano, apesar de se parecer muito com as polis gregas, sua riqueza e enorme quantidade de escravos deram origem à separação e origem das expressões do direito público (*jus publicus*) e privado (*jus privatus*). A partir do momento em que distinguiram os bens e direitos dos indivíduos e do Estado, reconhecendo-se a figura do indivíduo provocado pelo acúmulo de riquezas e das suas atividades, reformando o direito distinto entre âmbito público e privado (FRANCO, 2012).

A noção de propriedade expandiu tanto que tiveram de restringi-la, exercida pelo direito público. A polícia administrativa tornou-se essencial, com o desenvolvimento das ciências jurídicas e da noção da propriedade particular, o Estado impôs limitações com base no interesse público, função desenvolvida pela já citada polícia administrativa. O direito romano já conferia aos indivíduos o direito de conquistar riquezas e impunha ao Estado o dever de respeitar as riquezas adquiridas pelos particulares de forma permitida (FRANCO, 2012).

A função policial em Roma também era exercida com o objetivo de proteger o particular da força dos credores, e das atividades a evitar um aumento de forma exagerada no preço das mercadorias, como o trigo. Leis nessa época limitavam a compra de terra para evitar que se formassem as oligarquias. Foi chamada essa época de “época de ouro do Império Romano”, pelo alto grau de exercício do direito

privado e limitações através do poder de polícia, porém, após esse período, ocupou espaço a arbitrariedade (FIORINI, 1962, p. 32). Apesar de todas essas oscilações, a função policial afirmou-se para equilibrar o indivíduo e o bem comum. O poder de polícia no direito romano, portanto, era a imposição exercida de equilíbrio entre os interesses individuais e interesses coletivos.

A Idade Média, marcada pela queda do Império Romano, se estendeu do século V ao século XV, período em que será feito o estudo no momento (de forma breve), também conhecida por Período Feudal, inicia-se com a queda do Império Romano do Ocidente e perdura até o renascimento cultural e a expansão marítima. Os senhores feudais eram os únicos a exercer o poder de polícia na época e reconheciam algum direito individual de seus súditos, porém, apenas porque sem o mínimo não haveria ordem, embora, de modo amplo, não eram reconhecidos os direitos individuais (FRANCO, 2012). O ambiente era desigual, e mantido sob a ilusão da “vontade divina” executada na época pela Igreja e seus domínios através do poder de polícia dentro dos “feudos”. O indivíduo não era tido como consciente, ele apenas fazia parte de uma ordem geral, da vontade de Deus. O policial servia para fazer a manutenção dessa ordem revelada por Deus, e todo ato do poder público baseava-se nisso (FRANCO, 2012).

Nesse período surgiu a expressão chamada de *jus polittiae*, que era usada para designar os poderes do príncipe, sendo utilizada a mesma expressão posteriormente na Alemanha do Século XV, com a mesma função de poderes do príncipe (DI PIETRO, 2007, p. 102). Uma figura marcante desse período foi a criação do “xerife”, pessoa que controlava os senhores feudais, comerciantes e alguns camponeses dentro do que eram denominados condados, exercendo o poder de polícia pela vontade do rei, incluindo a cobrança de impostos (LOYN, 1997, p. 130). Bartolome Fiorini cita que o absolutismo da época deu início a uma necessidade de transformação social:

A despeito desta situação de absoluta submissão dos indivíduos, a idade média é marcada pela aspiração do homem por uma unidade harmoniosa e pelo anseio de liberdade. A idade média se destaca como período onde germinam valores e contradições que abrem caminho para grandes transformações sociais. (FIORINI, 1962, p. 37).

No Século VIII é que ganha destaque o “Estado de Polícia”, o qual foi caracterizado por inexistirem direitos individuais, era dotado de severa intervenção

do Estado na vida particular dos indivíduos. Não se podia falar em direitos individuais comuns, a imagem do indivíduo não tinha qualquer reconhecimento e regido por uma autoridade que não conhecia limites ou regras (FRANCO, 2012).

O período do Estado de Polícia era intimamente ligado ao completo não exercício dos direitos individuais, a função da polícia era atribuída apenas à soberania do rei. Ganha força no Século XVIII, com o Estado intervindo sem limitações na vida dos indivíduos, buscando-se acima de tudo o bem apenas do próprio príncipe, como uma espécie de ser supremo, dono de todas as coisas (FRANCO, 2012). O poder de polícia não encontrava qualquer limitação em seus meios e finalidades a serviço da conduta administrativa, era tido como uma prerrogativa jurídica ilimitada, impondo ordens e agindo da forma que o soberano julgasse mais conveniente (GORDILLO, 1975, p. 04).

Para a manutenção da ordem social no Estado de polícia, as vontades do soberano eram aplicadas de modo arbitrário, sendo a polícia composta por agentes administrativos armados utilizando-se da força, semelhantes a atos do exército, visto que, teologicamente justificadas estavam as atitudes, pois não existe liberdade ou direito contra a vontade divina (FRANCO, 2012). Conforme o passar do tempo, o poder do soberano foi deixando de ter justificativa apenas na vontade divina, e, como tentativa de reação, surgiu a Teoria do Fisco, a qual os bens públicos não eram mais considerados como bens do príncipe ou do Estado, mas pertencentes ao Fisco, regidos pelo direito privado. Esta era uma forma de tentar controlar os poderes do príncipe e até mesmo responsabilizá-lo por seus atos (PIRES, 2006, p. 140-141).

Rumando ao final do século XVIII, em um momento em que as atividades de comércio entre os feudos se fortaleciam, o Poder de Polícia começou a ser exercido para combater, principalmente, as condutas que feriam a paz e o bem estar da coletividade, sendo nesse momento em que gradativamente os poderes foram perdendo os atributos do absolutismo, aproximando-se do Estado de Direito sob influência liberal (FRANCO, 2012).

Tem-se agora, avançando no tempo, a contextualização das Noções Clássicas do Poder de Polícia, visto ter passado pelos momentos históricos mais relevantes ao estudo, lembrando que a mesma não remete à doutrina antiga, ultrapassada, mas muito pelo contrário. Generalizando, a doutrina clássica

corresponde às ideias comuns solidificadas sobre o poder de polícia. Caio Tácito retrata o pensamento clássico:

Na ordem nova da sociedade, retratada nas Declarações de Direitos, o Estado opera, unicamente, como fator de equilíbrio nos conflitos entre direitos individuais superiormente protegidos nas Constituições. À autoridade cabe somente um papel negativo, de evitar a perturbação da ordem e assegurar a livre fruição dos direitos de cada um. Esta competência de arbitragem caracteriza o conceito clássico do poder de polícia, simples processo de concentração de excessos do individualismo. O poder de polícia consiste, em suma, na ação da autoridade pública para fazer cumprir a todos os indivíduos o dever de não perturbar. (TÁCITO, 1987, p. 98).

Os europeus e americanos diferem no pensamento sobre o poder de polícia. Para os europeus, ele está ligado à proteção imediata da ordem pública, enquanto para os americanos, o conceito tem uma ideia ampla, abrangendo as mais diversas áreas da sociedade, aproximando-se mais da ideia atual de poder de polícia, como será visto mais para frente (FRANCO, 2012). A noção americana tem a ideia abrangente, como já foi dito, alcançando não apenas a manutenção da segurança, salubridade e moralidade, mas também as ordens econômicas e sociais, regulando as atividades econômicas (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 547). Conforme Marcos Roberto Franco mostra:

Posto sob esta ótica, o poder de polícia pode ser tomado em primeiro lugar em sentido amplo, ou seja, aquele poder conferido pela Constituição para estabelecer, de forma abstrata, “normas de polícia”. Tais restrições são veiculadas por meio de lei justamente para que não seja ferido o princípio da legalidade que garante que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei (FRANCO, 2012, p. 30).

Em contrapartida, a partir deste exercício do poder de polícia em sentido amplo é que se dão os limites da atividade administrativa de polícia, exercido pelo Poder Público (Executivo) de forma concreta, visando limitar as atitudes dos particulares e efetivar os interesses coletivos (PESTANA, 2008). Hely Lopes Meirelles afirma que o poder de polícia é: “[...] o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.” (MEIRELLES, 2001, p. 440). Já de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder de polícia é:

Atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção “non facere” a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 795).

De todo jeito, o que importa realmente do conceito clássico do poder de polícia é o processo de representação que o mesmo sofreu, ou seja, um grande avanço em relação à ideia de arbitrariedade instalado até o Estado de Polícia, especialmente pela sua submissão ao princípio da legalidade e a imposição constitucional buscando respeitar os direitos e garantias individuais. Uma das evoluções notáveis do conceito clássico do poder de polícia é que possui caráter eminentemente negativo, passando a formar um caráter ambivalente, impondo ações também positivas por parte dos cidadãos e das empresas (FRANCO, 2012).

O Poder de Polícia em si é uma atividade que apenas pode ser exercida pelas Pessoas Jurídicas de direito público (União, Estados e Municípios, pela administração direta; e autarquias apenas, pela indireta), e é denominado como o complexo de medidas tomadas pelo Estado para garantia do bem-estar social. Apenas para explicar o raciocínio, o estado de bem-estar social, do inglês “Welfare State”, é a forma de organização estatal na qual o mesmo promove e organiza o convívio social e econômico, oferecendo aos indivíduos bens e serviços essenciais durante toda sua vida. O fundamental aspecto do Estado de Bem-estar Social é a defesa dos direitos das pessoas à saúde, educação, etc.; a forma mais conhecida de políticas públicas é o modelo Keynesiano, que rompe com a visão de livre-mercado em favor da intervenção estatal na economia (MELLO, 2015).

O homem contemporâneo com certeza optou por viver em grandes centros urbanos, aumentando a quantidade também de conflitos gerados pela grande massa de pessoas, o que traz a necessidade de ordenação das condutas e do exercício das liberdades e uso da propriedade, para que a justiça seja mais facilmente alcançada. A grande preocupação quanto a isso demonstra que a sociedade apenas está acostumando-se com novos instrumentos para implementação da segurança urbana (QUEIROZ, 2001). Paulo Márcio Cruz demonstra que:

Na medida em que a sociedade muda, se torna sedentária e se estratifica de um modo mais complexo, começa a aparecer um Poder político diferenciado, tanto cultural como estruturalmente, permanente e

relativamente estável. Esta transição da sociedade acéfala, ou tribal, ao Estado, passando pela cidade Estado, o império burocrático ou a sociedade feudal, faz, emergir um novo centro político que assume características funcionais e estruturas específicas. (CRUZ, 2002, p. 55-56).

No Estado contemporâneo, como uma das principais características, pelo fato dos grandes conglomerados urbanos, é que a partir do tempo em que essa relação social tornou-se mais intensa, a atividade de polícia estatal também agiu da mesma forma, cada vez mais invasiva e onipresente, portanto. A polícia administrativa surge para proteger o interesse comum do caos, para implementação e defesa do equilíbrio, tornando-se extremamente presente (FRANCO, 2012). Hely Lopes Meirelles dita que: “Os Estados Democráticos como o nosso inspiram-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum.” (MEIRELLES, 2001, p. 444). Alexandre de Moraes fala também sobre o condicionamento de direitos, saindo um pouco da área de apenas restrição:

Poder de polícia é a faculdade concedida a Administração pública para restringir e condicionar o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado, em busca da preservação da ordem pública e do estabelecimento de regras de conduta necessárias e suficientes para evitar conflitos e compatibilizar direitos. (MORAES, 2007, p. 78).

Como visto, uma nova concepção do poder de polícia surge, ultrapassando as características de função negativa e apenas limitação de direitos, aparecendo contemporaneamente com mais características positivas, impondo condutas e disciplinando várias atividades, a fim de resguardar os interesses sociais coletivos e implementando novas práticas importantes (ARAÚJO, 2010, p. 1045). Antes existia o conceito clássico, limitado, repressor e com atuação em sentido estrito, assegurar a ordem pública, agora o âmbito de atuação exercido pelo Estado é ampliado, devido à complexa sociedade moderna. Caio Tácito especifica mais pontualmente:

A crise moderna do Estado se coloca na dimensão da passagem de um sistema de liberdade econômica, sujeita apenas às leis do mercado, para um regime de dirigismo sob o controle do poder regulamentar (rule making power) e do poder de planejar e socializar a economia (directing power). (TÁCITO, 1987, p. 103).

Para que tenha resultados sociais satisfatórios, o poder de polícia passa de um momento de atuação repressiva, para atingir condutas positivas, abrangendo áreas como cultivo da terra e aproveitamento do solo, comércio de produtos e também a proteção ao meio ambiente (DI PIETRO, 1999). Nas linhas cabem as palavras da Prof.^a Odete Medauar:

Como se viu, no século XIX e primórdios do século XX, vinculado à concepção de Estado liberal, o poder de polícia se colocava como “fator negativo” de manutenção da sociedade, para garantir a segurança, a tranquilidade e a salubridade públicas. (MEDAUAR, 2007, p. 332).

Seguindo nessa linha de pensamento, o fator negativo de manutenção da sociedade citado, refere-se à ideia de que a Administração pública está atrelada exclusivamente a obrigações de não fazer, ou seja, o particular não pode fazer nada que for contra o que está estabelecido em lei. Segue a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] o poder de polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, uma obrigação de não fazer. Mesmo quando o poder de polícia impõe, aparentemente, uma obrigação de fazer, como exibir planta para licenciamento de construção, fazer exame de habilitação para motorista, colocar equipamento contra incêndio nos prédios, ‘o poder público não quer estes atos. Quer, sim, evitar que as atividades ou situações pretendidas pelos particulares sejam efetuadas de maneira perigosa ou nociva, o que ocorreria se realizadas fora destas condições. (MELLO, 2010, p. 832)

Enfim chega-se ao conceito legal adotado no país abordado pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 78, que dita:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

Segundo Matheus Carvalho

[...] a conceituação do Poder de Polícia está situada nas disposições do Código Tributário Nacional, pelo fato de que o exercício deste poder, assim como a prestação de serviços públicos uti singuli (são aqueles serviços

individuais, como fornecimento de água e energia elétrica, por exemplo) podem ensejar a cobrança de taxa, que tem previsão no próprio texto da Constituição Federal, em seu art. 145, II. (CARVALHO, 2017, p. 133).

Segue o próprio artigo da Constituição, onde fala:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

(BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, por ter uma base legal e doutrinária muito rica definindo o Poder de Polícia, considera-se aqui também as palavras de Fernanda Marinela, citada por Matheus Carvalho em seu manual:

uma atividade da Administração Pública que se expressa por meio de seus atos normativos ou concretos, com fundamento na supremacia geral e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas. (MARINELA apud CARVALHO, 2017, p. 133).

As mudanças experimentadas no Estado Contemporâneo constataam que os valores sociais demonstram nos dias de hoje um Estado muito mais dialógico, voltado à democracia, nas relações de administração, atingindo também o poder de polícia, que é encarado de nova forma mais voltada à promoção do bem estar do que apenas a repressão (FREITAS, 2006).

Como pode ser observado, o poder de polícia é uma das expressões do Poder Público que acompanhou severas mudanças com as transformações do Estado e Sociedade por ser uma função vital do mesmo. Conforme o passar do tempo a atividade deixou de ser uma expressão de sentido semelhante à arbitrariedade, tornando-se um instrumento de ordenação do convívio num Estado Social, Democrático e de Direito.

1.2 DO PODER DE POLÍCIA E SUAS ATRIBUIÇÕES

É herança do direito francês a prática de denominar determinadas atividades de polícia como preventivas ou repressivas. O poder de polícia pode adotar tanto

medidas predominantemente repressivas e preventivas, entretanto não pode ser tomada a noção de que a polícia administrativa é preventiva e a judiciária é repressiva de forma absoluta (FRANCO, 2012). Fato é que por mais que haja diferenciação, muitas vezes a polícia administrativa executa, por exemplo, atos de repressão, como quando apreende alimentos deteriorados sendo vendidos; flagra infrações de trânsito e aplica multa cabível, etc. (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 791).

Cabe em conjunto uma separação entre a Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. A polícia judiciária incide sobre as pessoas, tem ação repressiva, ou seja, após o crime, exercida pelas polícias civil e federal. A polícia administrativa incide sobre as atividades das pessoas, de forma preventiva, ou seja, exercida antes do crime, como pela polícia militar. A Polícia Administrativa é, sobretudo, preventiva, entretanto, algumas vezes, seus agentes atuam repressivamente, a exemplo da apreensão de mercadoria imprópria ao consumo humano ou da cessação de uma reunião de pessoas tidas como ilegal. A polícia judiciária é principalmente repressiva (DI PIETRO, 2007). De acordo com as palavras de Di Pietro afirma que, entretanto, pode ocorrer a inversão de atividades, a depender muito do caso concreto:

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração. (DI PIETRO, 2006, p. 129).

De acordo com isso, na mesma linha atua a polícia judiciária quando apreende uma carga clandestina ou mesmo prender um infrator, exercendo também a forma preventiva no sentido de proteger a sociedade e evitar um mal que poderia ser causado futuramente (FRANCO, 2012). Conforme Álvaro Lazzarini, a “[...] linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia

é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age”. (LAZZARINI, 2003, p. 271).

Portanto, a melhor especificação leva em conta o âmbito do direito que considera polícia administrativa a que atua de acordo com o direito administrativo, incidindo sobre bens, direitos e atividades da população, e a judiciária, aquela que incide em concordância com a lei, tanto penal como processual penal, utilizando-se de seus poderes sobre as pessoas (DI PIETRO, 2007, p. 105). De acordo com Márcio Pestana, “[...] o exercício de polícia administrativa é completamente exaurido no âmbito da Administração, enquanto que a polícia judiciária tem natureza instrumental ao futuro do processo judicial que será eventualmente instaurado com base dos elementos levantados durante a atuação policial.” (PESTANA, 2008, p. 505).

Considerando, para Carvalho Filho, o poder de polícia administrativa atua de forma preventiva quando emite portarias, regulamentos, com a finalidade de adequar horário de festas, de funcionamento de estabelecimentos, dentre outros. Exerce sua função de forma repressiva quando dispersa multidões que não observam a lei, apreende materiais irregulares para venda. Também atua fiscalizando quando inspeciona produtos para consumo, vistoria automóveis, com o intuito de prevenir danos a outras pessoas (CARVALO FILHO, 2020).

Estabelecidas as diferenciações de espécies de polícia, deve-se ter em conta a questão principal, o fato de que a polícia administrativa é exercida de acordo com a legislação e normas administrativas regulando as atividades, e a polícia judiciária é exercida de acordo com normas penais, recaindo sobre as pessoas (FRANCO, 2012).

Como é sabido, qualquer ato administrativo desenvolve-se de acordo com os limites estabelecidos em lei, subordinando não apenas a autoridade, mas também a respectiva liberdade de ação dela. Entretanto, para que seja possível desempenhar as atividades pelos agentes, o Estado não pode renunciar de certa “margem” de liberdade de atuação, o que é chamada de discricionariedade administrativa (FRANCO, 2012). De acordo com Caio Tácito:

Chama-se a esse limite ou contenção legal do poder administrativo de poder vinculado, porque todo ato administrativo está subordinado ou ligado a uma norma jurídica anterior, ou seja, à regra de competência que permite ao agente a prática do ato administrativo. Esta subordinação não significa, porém, que à Administração esteja vedada uma certa latitude de apreciação

dos fatos e soluções, independentemente de uma predeterminação legal (TÁCITO, 1997, p. 105).

A discricionariedade é entendida então como uma liberdade dada ao agente para que exerça o desempenho adequado de uma função a que lhe é atribuída, entretanto, não deve ser interpretada por um livre arbítrio. Esse raciocínio engloba algumas peculiaridades em relação aos atos do poder de polícia, o que o torna complicado de executar, de certa forma. (FRANCO, 2012). Especificamente na questão do poder de polícia, Álvaro Lazzarini diz que “[...] a discricionariedade é o uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas.” (LAZZARINI, 2003, p. 271). Pode-se ver que o poder polícia, em regra, conforme o que determina a norma caberá a Administração agir de acordo com que lhe convém e da oportunidade de agir, porém, essa atividade pode esbarrar em um dispositivo legal, ou seja, tornar-se vinculada (DI PIETRO, 1999, p. 26).

Bandeira de Mello (2009, p. 829 e 830) cita que “[...] há atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação da Administração é totalmente vinculada.” O poder da Administração Pública não é totalmente discricionário, e não é diferente o caso da polícia administrativa, o que se aplica em alguns casos é a competência discricionária, uma margem de escolha dentro dos poderes-deveres estabelecidos por lei (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 794-795). Em um sentido amplo, o Estado se utiliza de meios para seu exercício, de modo que englobe as atividades do Legislativo e do Executivo, sendo elas, de acordo com Di Pietro, atos normativos, atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto:

Atos normativos em geral, a saber: pela lei, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções; 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, 2012, p. 97).

De acordo com o que foi explanado, a discricionariedade do poder de polícia não deve ser tomada como arbítrio, ou seria descaracterizada essa função,

destacando as palavras de Juarez Freitas “[...] a discricionariedade, em acepção absoluta, é incompatível com a ideia de poder legitimamente exercido.” (FREITAS, 2006, p. 660). Não é correto, portanto, afirmar que o poder de polícia tem caráter discricionário, pois ele pode ser previsto em lei, tanto em caráter vinculado como discricionário. O que acontece é que a lei estabelece um grau mais elevado de liberdade de atuação, mas essa liberdade é definida e limitada pela própria lei, entretanto, existem atos de polícia totalmente vinculados (JUSTEN FILHO, 2008, p. 470).

Medauar diz “[...] que o termo discricionariedade indicava mero atributo do soberano, expressando sua aptidão, e a de seus agentes, para bem desempenhar suas funções [...]”, vindo a ter o sentido atual, integrando a linguagem doutrinária e jurisprudencial da seara administrativista no fim do século XIX e início do século XX (MEDAUAR, 2000, p. 127). Igualmente, Di Pietro observa que a discricionariedade, à época em que o Estado de Polícia vigorava, era tida como um “[...] poder político, sinônimo de arbítrio próprio das monarquias absolutas, em que os atos da Administração não eram subordinados à lei nem passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.” (DI PIETRO, 2007, p. 02). Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 48) discricionariedade é:

[...] a margem de liberdade que remanesça no administrador para eger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 48).

Ou seja, depois de todas as afirmações, conclui-se que a discricionariedade é uma liberdade que a administração tem de agir e tomar as decisões nos limites da lei, destacando também que não é só a lei que limita a atuação do Poder Público, mas também todos os princípios em torno do Estado democrático, implícitos ou explícitos na ordem constitucional brasileira.

Os limites fundamentais mais aprofundados do poder de polícia serão abordados posteriormente, porém, por ser um assunto bastante complexo, vale uma introdução. Retornando ao período absolutista, a fim de nortear o conteúdo, o Estado-Polícia significava um poder ilimitado, valendo-se do Direito para controlar a sociedade, ordenando e coagindo, sem sujeitar-se a ele, devido a isso muitos

doutrinadores optam por utilizar a nomenclatura “Poder Ordenador” au invés de Poder de Polícia (SUNDFELD, 1997, p. 09). Visando coibir os antigos abusos e a inexistência específica de norma limitadora, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz sobre as limitações ao poder de polícia:

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

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 sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa.

A competência e o procedimento devem observar também as normas legais pertinentes.

Quanto ao objeto, ou seja, quanto ao meio de ação, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei lhe dê várias alternativas possíveis. 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 a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social**; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.

Na aplicação das **sanções de polícia**, a Lei nº 9.873, de 23-11-99, estabelece o prazo de **prescrição de cinco anos**, passível de interrupção e suspensão nos casos expressamente previstos. Essa lei somente se aplica à esfera federal.

Alguns autores **indicam regras a serem observadas pela polícia administrativa**, com o fim de não liminar os direitos individuais:

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

Por isso mesmo, os meios diretos de coação só devem ser utilizados quando não haja outro meio eficaz para alcançar-se o mesmo objetivo, não sendo válidos quando desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse tutelado pela lei. (DI PIETRO, 2006, p. 125, grifo meu).

Os três principais atributos do poder de polícia são a discricionariedade (a Administração é guiada pela conveniência e oportunidade para a prática dos atos do poder de polícia), como já falado anteriormente, autoexecutoriedade (a Administração pode executar seus atos e decisões, independente de uma

autorização judicial anterior) e coercibilidade (as medidas administrativas podem ser impostas coercitivamente aos administrados, ou seja, independente da vontade deles).

O poder discricionário é uma característica que permeia a maioria das ações administrativas, o que as torna subjetivas, e os administradores irão considerar a melhor decisão a tomar em cada situação específica, levando em consideração a conveniência e as oportunidades. Os limites da atuação do poder de polícia se encontram principalmente na lei, porque como visto, apesar de ser um poder eminentemente discricionário, não autoriza a Administração ultrapassar o que é estabelecido em lei e ocasionar em alguns casos um excesso de poder ou desvio do mesmo. Sobre isso a afirmação de CRETELLA JR apud CARVALHO FILHO (2009, p. 79) diz que “[...] a faculdade repressiva não é, entretanto, ilimitada, estando sujeita a limites jurídicos: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdades públicas asseguradas na Constituição e nas leis.”

O administrador é adstrito à vontade da lei, sendo sua legalidade diferente da legalidade dos particulares, pois os particulares podem fazer qualquer coisa que não seja proibido por lei, já a Administração Pública poder fazer tudo aquilo que está permitido por lei, de modo que esse aparato jurídico seja usado como uma forma de frenagem a quaisquer tentativas de avançar daquela razoabilidade disposta pela lei (FREITAS, 2015). Estão presentes também outros aspectos limitadores ao poder de polícia, sendo eles a moralidade e proporcionalidade. Como o nome já mostra, o administrador deve agir de forma moral, de acordo com a conduta de probidade administrativa, e também de forma proporcional, respeitando os limites da necessidade e adequação (FREITAS, 2015). Nesse sentido cabem as palavras de Carvalho Filho:

O princípio da proporcionalidade deriva, de certo modo, do poder de coerção de que dispõe a Administração ao praticar atos de polícia. Realmente, não se pode conceber que a coerção seja utilizada indevidamente pelos agentes administrativos, o que ocorreria, por exemplo, se usada onde não houvesse necessidade. Em virtude disso, tem a doutrina moderna mais autorizada erigido à categoria de princípio necessário à legitimidade do ato de polícia a existência de uma linha proporcional entre os meios e os fins da atividade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 80).

Podendo acarretar em consequências civis, penais e administrativas, outro limitador do poder de polícia diz respeito à finalidade de sua atuação, sendo

restringido em função de atender o interesse público. Caso a autoridade não vise o interesse público em conjunto com suas ações estará afrontando um de seus limites (FREITAS, 2015). O cidadão disponibiliza uma parte de seus direitos para que o Estado o ofereça em troca garantias como ordem, bem estar, segurança, etc., devendo haver uma adequação entre os direitos individuais garantidos pela Constituição Federal e o interesse da coletividade proporcionado por uma boa atuação da Administração Pública. Embora sejam relativizadas algumas circunstâncias em benefício do social, não são autorizados nenhuma espécie de abusos pela Administração Pública (FREITAS, 2015).

2 O PODER DE POLÍCIA NO BRASIL E A PONDERAÇÃO ENTRE SEUS BENEFÍCIOS E PREJUDICIALIDADES

Neste capítulo será abordado o poder de polícia com foco na ponderação de seus benefícios, o que pode ser utilizado como mecanismo prático para obtenção de um melhor exercício do instituto, como se organiza a função da Administração pública brasileira, a fim de contextualizar de forma didática o assunto trabalhado, visto que é uma das funções mais relevantes para o equilíbrio dos direitos e garantias individuais, agindo sempre de acordo com o preceito da supremacia do interesse público buscando o melhor coletivamente a partir de regulamentos, decretos, entre outros. São vários os princípios que norteiam a organização da Administração Pública no Brasil.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL COM ENFOQUE NO PODER DE POLÍCIA E AMPARO CONSTITUCIONAL

A organização da Administração Pública no Brasil se dá de forma amparada em dispositivos constitucionais, porém, matéria tratada pelo Direito Administrativo, como será abordado posteriormente. A criação de órgãos, estruturação, atribuição de competências e ainda mais compreendem essa organização. O autor Augustinho Vicente Paludo aponta a estrutura organizacional correspondente pelo qual “[...] a autoridade é distribuída, as atividades são divididas e organizadas, e o sistema de comunicação é estabelecido.” (PALUDO, 2010, p. 27). O mesmo autor nomeia os componentes como sistema de autoridade, sistema de atividade e sistema de comunicação, sendo que consistem em:

O sistema de autoridade consiste no poder concedido pela organização aos seus agentes para que possam desempenhar suas funções: é a delegação do poder de tomar decisões, de dar ordens e de comandar pessoas. É necessário considerar as seguintes dimensões: amplitude hierárquica (quantos empregados devem existir para cada gerente); a delegação de autoridade, em que se transfere o poder para tomar decisões; e a descentralização de autoridade a níveis hierárquicos inferiores. O sistema de atividade consiste na distribuição das atividades entre os membros da organização de todos os níveis. O sistema de comunicação é a forma pela qual as informações necessárias ao funcionamento da estrutura organizacional são transmitidas a todos os interessados, e que permite a integração de todos em torno de objetivos comuns. (PALUDO, 2010, p. 28).

Antes do desenvolvimento mais aprofundado sobre a atuação (e desenvolvimento) do poder de polícia no Brasil e sua relação com a Administração Pública e amparo constitucional vale ressaltar o importante papel da mesma em um contexto geral, organizando-se em atos normativos condicionadores em sua supremacia geral e na forma da lei, se direcionando com base nos interesses coletivos a fim de priorizar o interesse público com restrições materializadas a partir de decretos, regulamentos, portarias, etc. O sistema jurídico atual ainda remete traços ao antigo liberalismo (sobre o qual já foi abordado anteriormente), sendo uma influência ferrenha deste pensamento (liberal) o artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹, com o intuito do legislador de limitar a atuação dos seus agentes com princípios e regime jurídico de forma a atuar a Administração Pública, estabelecendo também as tão necessárias medidas de proteção aos indivíduos em face do Poder Público (FRANCO, 2012).

Em um sentido amplo, a Administração Pública engloba o Governo – que toma as decisões políticas – e a estrutura administrativa em si, que como função executa essas decisões tomadas anteriormente. Apresenta-se como um ramo da ciência da Administração atuando nas três esferas (níveis) de Governo, que são: Federal, Estadual e Municipal (PALUDO, 2010). Não é possível deixar de citar também o próprio artigo disposto no Código Tributário Nacional, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1.966, artigo 78, relacionando o poder de polícia como atividade (fundamental) da administração pública:

¹ O referido artigo da Constituição Federal a fim de elucidar o parágrafo (por ser um dos mais longos da Carta, é válido mostrar apenas uma passagem): “Art. 37. A **administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)**

I - os **cargos, empregos e funções públicas** são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a **investidura** em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - as **funções de confiança**, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à **livre associação sindical**;

VII - o **direito de greve** será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

VIII - a **lei reservará percentual** dos cargos e empregos públicos para as pessoas **portadoras de deficiência** e definirá os critérios de sua admissão; [...]” (BRASIL, 1988, grifo meu).

Art. 78. Considera-se poder de polícia **atividade da administração pública** que, **limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade**, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de **interesse público** concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas **dependentes de concessão ou autorização do Poder Público**, à tranquilidade pública ou ao respeito à **propriedade e aos direitos individuais ou coletivos**. (BRASIL, 1966, grifo meu).

A ideia de Administração aparece, historicamente, ao ano de 5.000 a.C, em um contexto no qual conceito se dava como uma ação calculada de acordo para que fossem realizados os previamente estabelecidos objetivos desejados. Como mostra com clareza em seu livro, Augustinho Vicente Paludo (PALUDO, 2010, p. 20) “[...] a administração é a ação humana cooperativa com alto grau de racionalidade.” O administrador (pessoa que foi citada várias vezes ao longo da obra, porém sem explicação clara) se dá como o agente público que planeja, organiza, dirige e coordena a alta administração – agentes com poder de decisão – conduzindo a organização ao objetivo institucional, com sustentabilidade e crescimento (PALUDO, 2010).

No caso da organização da Administração Pública brasileira, a mesma compreende a criação de órgãos e entidades e alterações e atribuições a esses órgãos e entidades. É matéria de Direito Administrativo, entretanto amparada em dispositivos constitucionais. Como foi dito, já que amparada pela Constituição Federal, a criação de órgãos públicos da Administração direta ou indireta se dá somente por lei específica, conforme expresso no art. 37, XIX, da CF/88: somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

É importante ressaltar também, nesse contexto, que a Administração não tem poder político, mas somente administrativo, ou seja, as suas decisões limitam-se a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos, sendo que todas as atividades são pautadas e submetem-se aos princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico. Pode-se considerar a mesma também como dependente, pelo fato de que deve implementar as decisões tomadas pelo Governo, Legislativo ou Judiciário – quando submetidas -, é vinculada às deliberações do Governo, poderes, e demais órgãos

com competência legal para fiscalização e controle de sua atuação (PALUDO, 2010).

Embora a mesma seja dependente, como já esclarecido, deve tratar todos os indivíduos igualmente, como parte da estrutura do Estado (fato que veio a ter importância junto à evolução histórica) buscando o bem comum da coletividade, não sendo permitido o afastamento desse fim pretendido pelo mesmo e expresso nas normas e princípios vigentes. A Administração não pode favorecer ou discriminar pessoas em detrimento dos demais, podendo ser punida por desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico em vigor (PALUDO, 2010).

A questão da autoexecutoriedade da administração se destaca pelo fato de que, como já foi observado, especialmente em momentos de urgência, necessita agir de forma rápida e eficaz, não havendo tempo para sujeição à prévia apreciação judicial de seus atos², entretanto, uma vez que esteja previsto em lei e em prática por uma agente competente, não precisa de autorização de outro Poder para que seja executado (FRANCO, 2012 apud MORAES, 2007, p. 107).

Ademais, com a ideia do amparo constitucional da Administração Pública em destaque (conseqüentemente do poder de polícia), podemos considerar alguns aspectos relevantes do regime jurídico do poder de polícia no ordenamento pátrio, apontados pela prof. Odete Medauar:

Poder de polícia é atuação administrativa sujeita precipuamente ao direito público; **é regida pelos princípios constitucionais** que orientam a Administração genericamente: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade**. “Sobre tal atuação incidem também outros preceitos; princípios do “favor libertatis” ou “pro libertate”, pois o regime de polícia não pode significar proibição geral e absoluta, que impediria o exercício efetivo do direito. Por outro lado, o preceito **obriga a resolver em favor da liberdade qualquer dúvida sobre a maior ou menor extensão da medida ou sobre a possibilidade da medida limitativa**; doutrinadores franceses, espanhóis e alemães utilizam o nome proporcionalidade e doutrinadores argentinos e norte-americanos preferem o termo razoabilidade, para afirmar que as medidas de limitação de direitos devem ser congruentes com os motivos e fins que a justifiquem; a limitação deve ser motivada (MEDAUAR, 1996, p. 814, grifo meu).

² ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – FECHAMENTO DE PRÉDIO IRREGULAR – AUTO-EXECUTORIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO – DESNECESSIDADE DE INVOCAR A TUTELA JUDICIAL. 1. **A Administração Pública, pela qualidade do ato administrativo que a permite compelir materialmente o administrado ao seu cumprimento, carece de interesse de procurar as vias judiciais para fazer valer sua vontade, pois pode por seus próprios meios providenciar o fechamento de estabelecimento irregular.** 2. Recurso especial improvido. (BRASIL, 2005, grifo meu).

Dando prosseguimento ao aspecto, cabe notar que a partir da finalidade de defesa do Estado e das instituições democráticas, a Constituição Federal possibilita a extensão excepcional do poder de polícia, como decorrência da decretação do estado de defesa e estado de sítio. No estado de defesa, por exemplo, de acordo com o art. 136, inciso I, tem possibilidade de restringir o direito de reunião, sigilo de correspondência, sigilo de comunicações telegráficas e telefônicas. No estado de sítio, segundo art. 139, incisos III, IV e VI, além dessas já citadas, verificam-se também restrições à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão e restrições à inviolabilidade do domicílio (MEDAUAR, 1996).

O intuito disso, afinal, é demonstrar que o motivo e a motivação dão origem ao ato administrativo, devendo ser respeitados, apesar de tudo, os direitos fundamentais do cidadão. A Constituição menciona apenas “restrições” e não abolição. Também prevê a formação de comissão de parlamentares para fiscalizar a execução das medidas e responsabilização dos executores pelos ilícitos cometidos (MEDAUAR, 1996). A motivação presente no ato ou medida tomada significa, em Direito Administrativo, explicitar os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram a Administração Pública a editar um ato ou tomar uma medida.

Nos últimos tempos teve de ser alterado o estilo de vida em geral, com o surgimento da COVID-19 no Brasil e no mundo, principalmente após a decretação do estado de calamidade pública por parte do Governo Federal. O Estado dispõe de institutos e medidas (dispostos no ordenamento jurídico) nas quais podem ser aplicadas de acordo com determinadas situações para lidar com tais questões excepcionais, como se vivencia na atual pandemia. Para fins de curiosidade – dado momento pandêmico -, traz-se aqui a diferença entre o estado de emergência e o estado de calamidade pública. A diferença entre as duas medidas acontece, enquanto o estado de emergência se relaciona com a possibilidade iminente de algo acontecer (como no caso das primeiras aparições do Covid), o estado de calamidade pública dá-se com a efetiva ocorrência das (antigas) hipóteses, aproximando-se mais do que se vivencia atualmente.

No tocante à segurança pública (atuante também na organização social nos casos de pandemia) e aos órgãos por ela tutelados, a Constituição Federal diz pouco, apesar de seus mais de trinta anos de vigência, algumas questões não são suficientes para sanar algumas dúvidas relativas à delimitação de fronteiras juridicamente seguras de atuação dos órgãos policiais. Certo é que a segurança é

um direito fundamental, de acordo com o art. 5º da Constituição Federal³, trazendo nos seus incisos um rol exemplificativo de direitos e garantias aos indivíduos. O art. 144 da Constituição mostra a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, preservando a ordem pública e da incolumidade da pessoa e patrimônio, bem como elencando órgãos responsáveis por sua manutenção (NEVES, 2020), cuja redação se dá:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1988).

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente;

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Se for feita uma interpretação conjunta entre o art. 5º e o art. 144 da Constituição Federal, ao contrário da interpretação popular, a existência das polícias públicas se dá para proteção de direitos e não o conhecido “combate” a delinquentes, sendo o direito de punir do Estado e a liberdade de quem violou a lei é apenas uma consequência, e não a causa do papel de proteção da segurança pública. Com a inesperada aparição do Covid-19 (popularmente conhecido por novo coronavírus) tornou-se ainda mais necessária a proteção do direito fundamental à saúde, atuando conjuntamente ao papel da segurança pública, impedindo a proliferação do vírus (NEVES, 2020). Como ressaltam Santos e Monteiro:

[...] a pandemia do novo coronavírus não se apresenta apenas como fator de crise econômica e do sistema de saúde pública, mas também se mostra como fonte de condutas delitivas e consequente aumento dos índices criminais, seja por meio de infrações penais que ofendem diretamente a saúde pública, seja por delitos que ofendem outros bens jurídicos, mas que apresentaram aumento após o isolamento social imposto pelo Covid-19. (SANTOS; MONTEIRO, 2020, p. 01).

O delito de infração das medidas sanitárias – como no caso prático da pandemia - pode implicar na aplicação do art. 268 do Código Penal⁴, punindo quem descumprir as determinações do poder público, a fim de impedir a propagação ou introdução de doença contagiosa. O STF decidiu também, em caráter cautelar, que a União, Estados, Distrito Federal e Município possuem competência para estabelecer medidas de proteção à saúde pública em função da pandemia, e o descumprimento de quaisquer normas pode ensejar a aplicação do delito disposto

⁴ “Art. 268 - Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena - detenção, de um mês a um ano, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro.” (BRASIL, 1940).

no art. 268 do Código Penal, atuando os órgãos de segurança pública tanto na repressão quanto na prevenção (MONTEIRO; SANTOS, 2020).

Outra questão importante não tem relação direta com o fato da existência do vírus, mas o que decorre dele e do isolamento social, principalmente. Condutas que configuram como crime de desobediência, por exemplo, e o aumento considerável nos delitos cometidos em âmbito doméstico. Fato é que uma das medidas tomadas foi a edição da Lei Federal 14.022/2020, estabelecendo medidas para prevenir e punir os delitos cometidos contra crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência durante a pandemia da Covid-19⁵. Sendo cumpridos os requisitos de legalidade, as abordagens policiais e as investigações das infrações cometidas no âmbito da pandemia tornam-se essenciais, entretanto respeitando a dignidade humana⁶ e proporcionalidade (MONTEIRO; SANTOS, 2020). As abordagens que se dão para o cumprimento de medidas ou de fiscalização devem ter como principal objetivo a utilização das técnicas para solução pacífica dos conflitos, sendo utilizada a força apenas em casos especiais de comportamento fora do comum, agressivo, conforme em destaque pela Lei 13.060/2014⁷.

⁵ “Art. 3º O poder público deverá adotar as medidas necessárias para garantir a manutenção do atendimento presencial de mulheres, idosos, crianças ou adolescentes em situação de violência, com a adaptação dos procedimentos estabelecidos na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), às circunstâncias emergenciais do período de calamidade sanitária decorrente da pandemia da Covid-19.” (BRASIL, 2020a).

⁶ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
III - a dignidade da pessoa humana.” (BRASIL, 1988).

⁷ “Art. 1º Esta Lei disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional.

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

II - contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

Art. 3º Os cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas.

Art. 5º O poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força.

Outro ponto que leva destaque nesse contexto de pandemia é a atuação discricionária do poder de polícia, visto ser algo totalmente distinto da organização usual do Estado, não existindo legislação pontual prévia a ser aplicada (é impossível a lei prever todas as hipóteses que virão a ser realizadas), a norma em si, em casos excepcionais, permite que o administrador público promova mecanismos de contenção, como fiscalização do uso de máscaras, entretanto com respeito à proporcionalidade e legalidade (MOURA, 2020). Nesse sentido pode ser utilizada a citação de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Será discricionária quando a lei haja deixado ao administrado a faculdade, que é simultaneamente um dever, de verificar concretamente o melhor modo de satisfazer o mandamento legal, ou seja, quando a extensão da liberdade individual **não haja sido delimitada legalmente em termos de tipificação aferível segundo critério objetivo**, rígido, inconfutável. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 836, grifo meu).

É importante destacar também que não se pode confundir essa atuação e dar espaço à arbitrariedade, buscando o interesse público e obedecendo a lei, como mostra:

Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 436-437).

Vale ponderar que essa relativização de direitos fundamentais em razão do interesse público não é plena, não existe no ordenamento direito absoluto, ou seja, o poder de limitar do Estado não é ilimitado, além da lei e do interesse público, os direitos fundamentais impõem importante barreira ao exercício dessa atuação estatal (MOURA, 2020).

Art. 6º Sempre que do uso da força praticada pelos agentes de segurança pública decorrerem ferimentos em pessoas, deverá ser assegurada a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada.

Art. 7º O Poder Executivo editará regulamento classificando e disciplinando a utilização dos instrumentos não letais.” (BRASIL, 2014).

2.2 LIMITAÇÕES ACERCA DO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO BRASILEIRO: DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como caráter introdutório é importante ressaltar as limitações (já comentadas previamente) que dispõe o Poder de Polícia no ordenamento brasileiro, porém dessa vez no âmbito dos direitos fundamentais, colocando em pauta o amparo constitucional que permeia o mesmo, onde se dá limitação do poder do Estado e mesmo a consagração dos princípios da igualdade e legalidade.

O princípio da dignidade da pessoa humana concentra-se como pilar da sociedade contemporânea, já que os direitos fundamentais previstos hoje pela Constituição Federal apareciam muito pouco ou até mesmo nem chegaram a ser cogitados nos tempos mais antigos. Os direitos fundamentais evoluíram conforme a demanda da população por um ambiente menos autoritário, aparecendo idealizadamente apenas na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, tornando-se os principais limitadores do poder do Estado e conseqüentemente do poder de polícia na sociedade moderna.

Os direitos humanos como fundamentais limitadores do poder de polícia se diferenciam de todos os outros direitos por sua universalidade. Os mesmos apresentam-se na Carta Magna como orientadores objetivos das ações do Poder Público, e a restrição dos mesmos apenas poderá se dar em casos excepcionais, porém essa restrição, como o nome já diz, não pode desconsiderá-los. Para que se tenha uma atuação legítima deste poder o mesmo deve ser feito de acordo com o princípio da proporcionalidade, conhecido como o limite dos limites.

Uma medida que restringe um direito fundamental na busca de outro valor constitucional deve se dar adequadamente, ponderando os benefícios e malefícios da decisão, de modo a assegurar que o direito fundamental limitado seja compensado buscando um bem maior. Existem situações no direito que são imprevisíveis, fazendo com que o poder público tenha de agir na exceção, buscando maneiras rápidas de controlar a situação, e como exemplo prático tem-se a pandemia do Covid-19, que embora ocorra uma desorganização, não impediu a adoção rápida – ou nem tanto, a comparação com outros países - de medidas de contenção do vírus, restringindo alguns direitos fundamentais em busca de um bem maior.

Os direitos fundamentais são importantes limitadores jurídicos do poder de polícia, contudo, a expressão “direitos fundamentais” apenas foi idealizada na França, durante um movimento político originário da Declaração Universal dos Direitos dos Homens e do Cidadão, de 1789 (PÉREZ LUÑO, 1995, p. 30 apud VINCE; CARMO, 2020). Fruto de várias fontes históricas e suas reuniões culturais, históricas e políticas se dá sua concepção atual, notando-se a presença de dois pontos relevantes em comum, que são: limitação do poder do Estado e a consagração dos princípios da igualdade e da legalidade (MORAES, 2011). Sintetizando, apenas existem os direitos fundamentais quando autoridade e liberdade se distinguem e, até, em maior ou menor medida, se contrapõem (MIRANDA, 2014).

As mudanças ocorreram também nesse sentido, as formas de interpretação dos direitos fundamentais (tanto quanto na historicidade do poder de polícia) evoluíram conforme o passar do tempo, a relação entre indivíduo e poder, organizando lutas em proteção de novas liberdades, tudo de forma gradual, obviamente (BOBBIO, 2004). “Os direitos fundamentais podem ser compreendidos como direitos que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado”, ressalta Norberto Bobbio (2004, p.17). Os direitos fundamentais consistem em um agregado de normas juntamente com princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular, a fim de garantir uma convivência pacífica entre os indivíduos e, principalmente, de forma igualitária, sem depender do “status social”, e sem esses direitos públicos subjetivos o homem não conviveria em sociedade (BULOS, 2014).

Outra questão importante que deve integrar a abordagem é o princípio da dignidade humana – base de todos os demais direitos fundamentais -, que é o pilar principal, fazendo com que a fundamentalidade dos direitos públicos subjetivos decorram da intenção de fazer realizar o princípio da dignidade da pessoa humana (VIEIRA DE ANDRADE, 1987). Nesse sentido, de acordo com Robert Alexy, os direitos dos homens são definidos a partir de cinco características essenciais:

A primeira é a sua universalidade. Todo ser humano enquanto ser humano é portador ou possuidor de direitos humanos. Do lado dos destinatários a universalidade é mais complicada. Alguns direitos humanos, como o direito à vida, opõem-se a todos que podem ser destinatários de deveres, ou seja, a todos os seres humanos, mas também a todos os estados e organizações. Outros direitos humanos, como o direito à participação na

formação da vontade política, opõem-se meramente contra o Estado ao qual o indivíduo pertence ou no qual ele vive. A segunda característica dos direitos humanos é o caráter fundamental de seu objeto. Os direitos humanos não protegem todas as fontes e condições imagináveis do bem-estar, mas somente interesses e necessidades fundamentais. Também a terceira característica diz respeito ao objeto dos direitos humanos. É a abstração. Pode-se rapidamente concordar que todos possuem um direito à saúde; mas sobre o que isso significa em um caso concreto pode ocorrer uma longa disputa. A quarta e a quinta características não dizem respeito aos portadores, aos destinatários e nem ao objeto dos direitos humanos, mas sim à sua validade. Os direitos humanos possuem, enquanto tais, somente uma validade moral. A quarta característica dos direitos humanos é, assim, seu caráter moral. Um direito vale moralmente se ele pode ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A validade dos direitos humanos é sua existência. A existência dos direitos humanos consiste por essa razão em sua fundamentabilidade e em nada mais. Naturalmente pode-se juntar à validade moral dos direitos humanos uma validade jurídico-positiva. Quinta característica, a prioridade. Os direitos humanos, enquanto direitos morais, não só não podem ter sua força invalidada por normas jurídico-positivas, mas são também o padrão com o qual se deve medir toda interpretação daquilo que está positivado. Isso significa que um pacto de direitos humanos, bem como uma decisão de uma corte de direitos humanos pode violar os direitos humanos. Com isso estão juntas as cinco características que distinguem os direitos humanos de todos os outros direitos: direitos humanos são direitos (1) universais, (2) fundamentais, (3) abstratos, (4) morais e (5) prioritários. (ALEXY, 2014, p. 146-148).

Em relação aos direitos fundamentais – que exercem variadas funções na sociedade e ordenamento jurídico -, destaca-se aqui algumas classificações em relação às finalidades de atuação perante o Estado, classificados como direitos de defesa, prestação e de participação (DIMOULIS; MARTINS, 2011 apud VINCE; CARMO, 2020). Os direitos de defesa se dão como um dever de abstenção, impedindo a interferência do Estado do espaço privado do indivíduo, ou seja, são restringidos os poderes das autoridades em benefício da liberdade individual (VIEIRA DE ANDRADE, 1987).

Na segunda parte, os direitos de prestação são os que buscam garantir aos indivíduos um comportamento proativo por parte do Estado, com a intenção de criar uma igualdade solidária entre todos os membros da comunidade política (CANOTILHO, 2003). Os direitos de participação, como o nome já diz, tratam-se de direitos ativos, direitos que permitem a intromissão do indivíduo na política decidida pelo Estado. Segundo Vince e Carmo (2020, p. 131) “[...] o aspecto político dos direitos do homem constitui o fundamento da democracia, vez que efetivam a contribuição popular nas decisões do Estado.” Sobre a matéria, vale ressaltar as palavras de Ingo Sarlet:

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais liga-se ao reconhecimento de que tais direitos, além de imporem certas prestações aos poderes estatais, consagram também os valores mais importante sem uma comunidade política, constituindo, como afirmou Konrad Hesse, "as bases da ordem jurídica da coletividade". Nesta linha, quando se afirma a existência desta dimensão objetiva pretende-se, como registrou Vieira de Andrade que os direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, enquanto faculdades ou poderes de que estes são titulares, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade, como valores ou fins que esta se propõe a prosseguir. (SARLET, 2012, p. 127).

Os direitos fundamentais presentes na Carta Magna apresentaram-se como um agregado de valores objetivos com o intuito de direcionar a conduta do Poder Público e não apenas as garantias negativas dos interesses dos indivíduos. Vince e Carmo afirmam: “[...] diante do relevo valorativo que os direitos fundamentais representam, sua constante proteção é medida que se impõe e sua restrição pelo poder de polícia somente será legítima em casos excepcionais e desde que presentes os requisitos ensejadores da extraordinária intervenção.” (VINCE; CARMO, 2020, p. 132).

A constatação que se dá diante dessas análises anteriores (ponto mais relevante, eixo central) é que os direitos fundamentais relacionam-se com o poder de polícia de forma benéfica aos indivíduos, limitando um ao outro. O Estado, ao mesmo tempo em que restringe liberdades individuais, também é limitado por elas, não se afastando das normas e valores previstos na Constituição Federal e preservando as garantias alcançadas. Essa intervenção estatal é legítima e benéfica no momento que age de forma proporcional. Deve existir o equilíbrio entre autoridade e liberdade, buscando a supremacia do interesse público e tiver objetivo em que se fundamente (VINCE; CARMO, p. 133). Sobre o principal limitador, o princípio da proporcionalidade, Paulo Bonavides ressalta que:

O aludido princípio possui dois principais sentidos: amplo e restrito. Em sentido mais amplo, é a regra fundamental a quem devem obedecer tanto aos que exercem, quanto os que padecem do poder. Numa dimensão menos larga, se caracteriza pelo fato de presumir a existência da relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios que são levados a cabo. Logo, nesta última acepção, haverá violação do princípio toda vez que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados, e/ou quando a desproporção entre meios e fim é particularmente evidente ou manifesta. (BONAVIDES, 2006, p. 393).

Para que seja legítimo, o princípio da proporcionalidade, conhecido como limite dos limites, deve atuar de acordo como mecanismo indispensável e adequação das normas com os ditames da justiça e da razão. O exercício não pode ser realizado de acordo com critérios subjetivos, possuindo dimensões que condicionam a sua aplicação e buscam eliminar a subjetividade. A adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito são os “subprincípios” que determinam essas dimensões (VINCE; CARMO, 2020). Sobre essa temática podemos enfatizar as palavras do escritor Luis Virgílio Afonso da Silva:

A real importância dessa ordem fica patente quando se tem em mente que a aplicação da regra da proporcionalidade nem sempre implica a análise de todas as suas três sub-regras. Pode-se dizer que tais sub-regras relacionam-se de forma subsidiária entre si. Essa é uma importante característica, para a qual não se tem dado a devida atenção. A impressão que muitas vezes se tem, quando se mencionam as três sub-regras da proporcionalidade, é que o juiz deve sempre proceder à análise de todas elas, quando do controle do ato considerado abusivo. Não é correto, contudo, esse pensamento. É justamente na relação de subsidiariedade acima mencionada que reside a razão de ser da divisão em sub-regras. Em termos claros e concretos, com subsidiariedade quer-se dizer que a análise da necessidade só é exigível se, e somente se, o caso já não tiver sido resolvido com a análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido estrito só é imprescindível, se o problema já não tiver sido solucionado com as análises da adequação e da necessidade. Assim, a aplicação da regra da proporcionalidade pode esgotar-se, em alguns casos, com o simples exame da adequação do ato estatal para a promoção dos objetivos pretendidos. Em outros casos, pode ser indispensável a análise acerca de sua necessidade. Por fim, nos casos mais complexos, e somente nesses casos, deve-se proceder à análise da proporcionalidade em sentido estrito. (SILVA, 2002, p. 34).

A proporcionalidade em sentido estrito, a qual foi citada, ocorre com a análise da medida a ser aplicada, se trará vantagens ou desvantagens, lado positivo e negativo, como por exemplo, se tal benefício fere princípios fundamentais mais importantes do que os a serem preservados pela medida. Não existe a proporcionalidade em sentido estrito se a conduta buscada proporciona maiores efeitos negativos a efeitos positivos (BARROSO, 2014 apud VINCE; CARMO, 2020).

Uma medida que limite um direito fundamental (buscando outro valor constitucional) deve se dar adequadamente, ponderando os benefícios e malefícios da decisão, de modo a assegurar que o direito fundamental limitado seja compensado buscando um bem maior. A professora Odete Medauar demonstra que “[...] para serem legítimas, as medidas de limitação de direitos devem manter

congruência com os motivos e fins que as justificam.” (MEDAUAR, 2018, p. 337). José Santos Carvalho Filho também se posiciona pontualmente:

O princípio da proporcionalidade deriva, de certo modo, do poder de coerção de que dispõe a Administração ao praticar atos de polícia. Realmente, não se pode conceber que a coerção seja utilizada indevidamente pelos agentes administrativos, o que ocorreria, por exemplo, se usada onde não houvesse necessidade. Em virtude disso, tem a doutrina moderna mais autorizada erigido à categoria de princípio necessário à legitimidade do ato de polícia a existência de uma linha proporcional entre os meios e os fins da atividade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 91).

A consequência principal de uma atuação não razoável ocorre quando uma ou mais de pessoas se sentem prejudicados pelo abuso de poder, ofendendo, portanto, o interesse público que é procurado pelo Estado, ou seja, os meios das atividades tanto quanto os fins devem ser adequados (DI PIETRO, 2018). Em sua obra, Fernando Vince e Valter do Carmo apontam duas vertentes principais nas quais o direito administrativo tem alicerce:

[...] autoridade e liberdade. A primeira é necessária de decorrência lógica do primado da supremacia do interesse coletivo. Sem ela não há como vingar a ordem pública. Já a segunda, representa o muro de contenção a impedir a ilegítima interferência do Estado na esfera individual. Sem ela não se estabelece o Estado de Direito. (VINCE; CARMO, 2020, p. 136).

Tais restrições na parte administrativa não podem extrapolar os limites necessários, visto que existem desejos sociais a serem buscados, garantindo o normal andamento dos direitos dos indivíduos, fruindo adequadamente visando o bem da sociedade. A atividade oficial de restrição e seu exercício, por ter caráter excepcional, só poderá ter espaço em perigos reais de dano coletivo, impedindo prejuízo sem a utilização de mecanismos incompatíveis, ou seja, em conflito com o bem protegido (VINCE; CARMO, 2020). Também se referem os mesmos autores, sobre o direito à saúde, direito fundamental presente na Constituição Federal:

[...] no que concerne à saúde, tem-se que se trata de preceito social fundamental previsto especialmente nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988, que decorre logicamente dos dois principais direitos do ser humano, a vida e a existência digna. Essa constitucionalização consubstancia expressão do quilate jurídico que contempla a ordem social numa época que a subjetivação se atrela à normatização, que apontam para a concretização de um real Estado Democrático de Direito. (VINCE; CARMO, 2020, p. 137).

De acordo com o direito humano citado anteriormente, como já foi descrito em outros momentos, o Estado dispõe de duas condutas como modo de agir, uma negativa, que se dá pela abstenção de práticas que prejudiquem o indivíduo no contexto, e outra conduta positiva, em que o Governo deve adotar determinadas ações a fim de garantir o objetivo, o direito social. Canotilho explica: "[...] as normas de direitos fundamentais à prestação são, em rigor, normas programáticas, isto é: regras juridicamente vinculativas que podem obrigar a uma 'política' ativa, sem, contudo, fundamentarem pretensões de prestação subjetivas." (CANOTILHO, 2003, p. 475). Fundamentando a mesma ideia, a saúde pública é direito do indivíduo e dever do Estado, e sendo assim interesse público, poderá ser objetivo do poder de polícia (VINCE; CARMO, 2020).

Especificamente na pandemia do novo coronavírus, verificou-se a exigência, por parte do Governo Federal (baseado no interesse social), a necessidade de editar atos normativos com mecanismos e medidas a serem tomadas no tocante à prevenção tanto da doença quanto de sua disseminação. Como são medidas restritivas, por argumentos óbvios, acabaram por afetar vários direitos individuais⁸. Verifica-se, portanto, as medidas serem juridicamente possíveis, fundamentando-se na lei e no bem estar social, porém, só serão legítimas se observarem os limites já citados, no qual o princípio da proporcionalidade, proibindo o excesso e busca uma conformidade entre meios e fins (VINCE; CARMO, 2020). No contexto também se tem o exemplo da Lei nº 8.080/90, que trata sobre a vigilância epidemiológica em seu art. 6º, §2º como "[...] um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos." (BRASIL, 1990).

⁸ Exemplos de medidas restritivas: "a) isolamento [de pessoas, doentes ou contaminadas; bagagens, meios de transporte, mercadorias, ou encomendas postais]; b) quarentena [restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação; bagagens; contêineres; animais; meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação]; c) determinação compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação; e tratamentos específicos; d) estudo ou investigação epidemiológica; e) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; f) requisição de bens e serviços de pessoas naturais ou jurídicas, com indenização posterior; e g) restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica da Anvisa, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do país; e locomoção interestadual e intermunicipal." (VITTA, 2020, s. p.)

Medidas restritivas de direitos fundamentais baseadas na manutenção e contenção do espalhamento de epidemias podem sim ser adotadas, como ocorreu no Brasil (além da atual pandemia do Covid-19) em 2006, momento em que era feito frente a prevenção da proliferação do mosquito transmissor da dengue, estabelecido pela União o Programa Nacional de Controle da Dengue, executando ações como entrada em imóveis fechados ou abandonados e com acesso não permitido pelo morador (VINCE; CARMO, 2020).

Carl Schmitt apresenta sua ideia estabelecendo que contextos de emergência ou exceção “[...] representam problema insuperável à aspiração das democracias liberais de governar por meio do Estado de direito.” Sobre isso, Schmitt continua, “[...] soberano é aquele que decide na exceção.” (SCHMITT, 2020, p. 1 apud BINENBOJM, 2020, p. 01).

Os sistemas jurídicos seriam incapazes de especificar tanto o conteúdo como o procedimento dos atos estatais suscetíveis de serem adotados em situações emergenciais, pois um e outro poderiam ser facilmente descartados face à premência de ações imprevisíveis exigidas pelas circunstâncias excepcionais. (SCHMITT, 2020, p. 1 apud BINENBOJM, 2020, p. 01/02).

Acontece que tal hipótese de Schmitt foi desmentida, visto que com a pandemia do novo coronavírus, mesmo com a desorganização política do governo federal não foi empecilho para aprovação rápida da Lei federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, visando medidas de prevenção⁹ em concordância com as normas da Organização Mundial da Saúde e com as práticas sanitárias internacionais (BINENBOJM, 2020).

Conforme o esperado (e essencial), a Lei acima citada estabeleceu a tomada de medidas apenas com base em evidências científicas, embora em curto período de tempo e necessária rapidez e eficácia. No âmbito da polícia administrativa sanitária Gustavo Binenbojm mostra que

[...] a norma operou a concretização dos subprincípios da adequação e da necessidade, diante da gravidade das restrições impostas à autonomia individual. De outro lado, diante do agravamento da crise decorrente da disseminação acelerada do vírus, a norma também pode ser interpretada

⁹ “§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.” (BRASIL, 2020b).

como uma vedação à proteção insuficiente - vertente positiva do subprincípio da necessidade - como a exigir do Poder Público medidas sanitárias comissivas que protejam suficientemente a vida e a saúde da população. (BINENBOJM, 2020, p. 2).

O Supremo Tribunal Federal foi solicitado a se manifestar sobre a matéria, fato em que julgou a ADI 6341¹⁰ (Ação Direta de Inconstitucionalidade), em que a decisão reafirma a competência dos Estados e Municípios para que atuem em relação à saúde pública em cooperação com a União, no âmbito de competências administrativas comuns e competências legislativas concorrentes. A Corte também esclareceu que “[...] à União compete exercer essas competências ao nível dos interesses nacionais (no âmbito internacional e interestadual), cabendo aos Estados exercê-las ao nível regional (no âmbito intermunicipal e metropolitano) e aos Municípios ao nível local (no âmbito intramunicipal).” (BINENBOJM, 2020, p. 2).

A partir disso manifesta-se um momento no qual os Estados e Municípios passam a protagonizar o combate à pandemia, visto que era visível (ainda é) a relutância do governo federal em cooperar com a utilização de medidas mais drásticas de isolamento e distanciamento social. Os Estados e Municípios passaram a usar das normas constitucionais de federalismo cooperativo¹¹, fato que levou Governadores e Prefeitos a editarem normas que adaptavam e concretizavam normas gerais da Lei 13.979/2020 ao ambiente contextual regional e local, e também buscando preencher a lacuna normativa deixada pela União, dentro do que

¹⁰ “O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6341) no Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a Medida Provisória (MP) 926/2020, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus 2020 e, por extensão, o Decreto 10.282/2020. A ação foi distribuída ao ministro Marco Aurélio. O partido sustenta que a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pela MP na Lei Federal 13.979/2020 interferiu no regime de cooperação entre os entes federativos, pois confiou à Presidência da República as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação. Segundo o PDT, essa centralização de competência esvazia a responsabilidade constitucional de estados e municípios para cuidar da saúde, dirigir o Sistema Único de Saúde e executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica. Para a legenda, o exercício do poder de polícia sanitária por estados, Distrito Federal e municípios – sobretudo com relação às ações de isolamento, quarentena e interdição de locomoção, circulação, atividades e serviços – não pode ser confundido com uma tentativa de usurpação de competências da União. Segundo os argumentos apresentados, é inconstitucional interpretar que a prerrogativa da União afasta a autonomia dos outros entes federativos para imprimir as mesmas ações, de acordo com as realidades regionais e locais.” (BRASIL, 2020c).

¹¹ Exemplificando: art. 23, II (competências administrativas comuns), o art. 24, XII (competências legislativas concorrentes) e o art. 30, II (competência municipal suplementar) (BINENBOJM, 2020, p. 2).

permitem os termos do art. 24, parágrafo 3º, da Constituição Federal¹² (BINENBOJM, 2020, p. 2). Utilizando as palavras do mesmo autor, ressalta que

[...] as questões impostas pela pandemia ao Brasil e a toda a humanidade envolvem certamente desafios científicos, gerenciais, logísticos, políticos, econômicos e também jurídicos. Inobstante as necessidades imperiosas de imposição de restrições às liberdades individuais em nome de um bem maior - a vida e a saúde de todos e de cada um - tais restrições devem ser compreendidas como um exercício consciente de autogoverno coletivo e adotadas segundo as regras do Estado democrático de direito. Não há retrocesso possível e não há nenhum ganho civilizatório em retroceder” (BINENBOJM, 2020, p. 2;3).

Tendo sido colocadas em pauta as questões que norteiam o poder de polícia no direito contemporâneo, pode-se observar que o Direito Administrativo atualizado apresenta o instituto além do viés negativo e limitado, incidindo em mais áreas da vida, porém, nesse contexto, seria interessante uma maior participação dos sujeitos que vão sofrer a incidência, para que essa atuação estatal se dê de modo mais aceitável e eficaz possíveis. É evidente que o poder de polícia não perdeu sua importância, mas sim se fortificou, alcançando um patamar indispensável ao convívio social de hoje em dia, porém, a omissão do Estado quanto ao exercício do poder de polícia é que se tornou intolerável.

¹² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.” (BRASIL, 1988).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser observado ao longo desta pesquisa, o poder de polícia é função vital do Estado, que o tem como uma de suas características mais marcantes. Com certeza é uma das expressões que mais acompanhou as mudanças e evoluções em relação ao Estado. O intuito desta pesquisa era demonstrar as evoluções sofridas pelo poder em questão e todas as adversidades, passando por momentos de arbitrariedade e se tornando um dos principais instrumentos de ordenação do convívio em um Estado Social, Democrático e de Direito. Percebe-se que não mais se fala em poder de polícia exercido fora da legalidade ou que não busque o interesse público, fora disso, não existe poder de polícia.

No primeiro capítulo foi feita uma abordagem específica relativa a determinadas épocas em que o poder de polícia era inserido – antes mesmo de ser conhecido popularmente pelo nome de polícia – e como os soberanos e detentores do poder exerciam o instituto nas relações sociais de forma quase sempre arbitrária, no sentido de uma “garantia geral” da ordem, sem consideração com os direitos individuais em um contexto popular, satisfazendo apenas às suas necessidades e, em determinados períodos, com base em uma justificativa teológica. Logo após, abordou-se a caráter introdutório, as formas de atuação social em um período contemporâneo, conjuntamente com as noções clássicas consolidadas pelos doutrinadores acerca do tema, conseqüentemente, conforme as limitações propostas de forma pacífica entre os autores.

No segundo capítulo foi feita uma abordagem específica voltada à organização da administração pública no país, bem como essa relação do administrador público para com o poder de polícia a ser exercido. Buscou-se também aplicar os princípios constitucionais mais relevantes acerca do instituto, assim como buscou demonstrar os direitos fundamentais como principais limitadores do poder de polícia aplicado a uma questão prática ligada à pandemia da Covid-19 no Brasil e como a administração buscou mecanismos de contenção de forma a

deter o contágio, mesmo que de forma desorganizada, aliando o direito à saúde à atuação da segurança pública.

A mudança no estilo de vida dos indivíduos para com os grandes centros urbanos fez com que o poder de polícia se tornasse cada vez mais invasivo, a fim de proteger a coletividade. Outro ponto importante se dá com a discricionariedade do instituto, lembrando que o mesmo não pode dar espaço a arbitrariedade, sob a possibilidade de punição. O contexto pandêmico nos proporcionou uma análise bastante prática e didática sobre o poder de polícia, aliando a saúde à atuação da segurança pública, estabelecendo os limites do mesmo de acordo com os direitos fundamentais previstos constitucionalmente, com destaque o princípio da dignidade da pessoa humana, do qual todos os outros derivam, pois é para a população em geral que o poder de polícia é exercido, sem distinção.

A análise do poder de polícia e brevemente da estrutura da Administração Pública foi apresentada de uma maneira bem didática, expondo as transformações ocorridas desde o início da noção do instituto, posteriormente abrangendo a forma de atuação nas sociedades até as noções modernas consolidadas da sociedade contemporânea. Foram analisados também os fundamentos doutrinários e legislativos acerca do tema, principalmente na questão dos princípios fundamentais como principais limitadores do poder de polícia em conjunto à parte prática a ser aplicada na pandemia do Covid-19. É um tema que evolui juntamente com a sociedade, novas discussões sobre o mesmo estão sempre atuais.

A fim de responder o problema da pesquisa, mostra-se que os benefícios do poder de polícia são inegáveis, e o mesmo é um instrumento vital para o Estado atingir o interesse público, desde que agindo conforme as limitações propostas, ou seja, exercido dentro dos limites fundamentais propostos no presente trabalho e visando o bem-estar social na busca do interesse público, agindo de forma proporcional, evitando abuso de poder por parte de seus agentes, não só é um instrumento de ordenação social benéfico, como fundamental para atuação estatal, porém, se mal utilizado por seus agentes, pode tornar-se um empecilho da realização pública, ocasionando conflitos sociais.

Como abordado anteriormente, o principal objetivo da pesquisa foi demonstrar como o instituto do poder de polícia deixou de ser sinônimo de arbitrariedade, evoluindo conjuntamente com as principais necessidades sociais na garantia dos demandados direitos e garantias individuais. Atuando dentro dos principais limites

não o que ser questionado, caso contrário, pode gerar discussão. A pandemia alterou o antigo estilo de vida, conseqüentemente criou novos conflitos, tanto diretamente relacionados ao coronavírus como indiretamente, forçando a administração a dar resposta imediata, a partir da discricionariedade, aliando a segurança pública e o direito à saúde em um contexto extremamente prático e de fácil entendimento. Sendo exercido dentro da legalidade e legitimamente, o poder de polícia afirma-se como mecanismo extremamente adequado e indispensável ao Estado contemporâneo, sendo talvez uma das matérias mais relevantes atualmente no Direito Administrativo.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARAÚJO, Edmir Netto de, **Curso de Direito Administrativo**, Saraiva, 5ª Ed., São Paulo, 2010, p. 1045.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BEZNOS, Clóvis, Poder de Polícia, **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1979, p. 03.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 18. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2003, p. 393.

BINENBOJM, Gustavo. Pandemia, poder de polícia e estado democrático de direito. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 1, p. 1-3, jun. 2020. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/87/86>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

_____. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. **Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014.** Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em: 28 abr. 2021.

_____. **Lei nº 14.022, de 7 de julho de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm>. Acesso em: 18 maio 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Coronavírus: PDT questiona MP que redistribui poderes de polícia sanitária. **Notícias STF**, Brasília - DF, 23 março 2020c. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439960&ori=1>>. Acesso em: 23 maio 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial nº 696.993 São Paulo.** Relatora: Ministra Eliana Calmon. Data de julgamento: 06 dez. 2005. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401479520&dt_publicacao=19/12/2005>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgos. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão, **Princípios Gerais de Direito Administrativo**, Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1945, p. 424.

COMTE-SPONVILLE, André. **Pequeno Tratado das Grandes Virtudes**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio, **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**, 2ª ed., Juruá, Curitiba, 2002, pp. 55/56.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de polícia em matéria urbanística. In: FREITAS, José Carlos de. (Org.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo/SP: Imprensa Oficial do Estado, 1999. p. 23-38.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FIORINI, Bartolome. **Poder de polícia**. Buenos Aires: Editora Alfa, 1962.

FIORINI, Bartolome, **Derecho Administrativo**, Ed. Abeledo-Perrot, 2ª edição atualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976, p. 18.

FRANCO, Marcos Roberto. **O poder de polícia no contexto atual**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06122012-152940/pt-br.php>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FREITAS, Juarez. Poder de polícia administrativa: novas reflexões. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 22, n. 6, p. 657-668, jun. 2006. Disponível em: <http://dSPACE/XMLUI/bitstream/item/11582/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 maio 2021.

FREITAS, Karina Costa, Limites ao poder de polícia. [S. l.]: **Jus**, 2015. Disponível em: <Limites ao poder de polícia - Jus.com.br | Jus Navigandi>. Acesso em: 11 maio 2021.

GORDILLO, Augustin A., Tratado de Derecho Administrativo, Parte Geral – Tomo II, Editores Macchi- Lopez, Buenos Aires, 1975, p. 04.

GOTO, Caio Henrique de Mello. Conflito de atribuições policiais: uma questão ainda sem solução. [S. l.]: **Conjur**, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-29/caio-goto-conflito-atribuicoes-policiais-questao-ainda-solucao>>. Acesso em: 10 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LAZZARINI, Álvaro, **Temas de Direito Administrativo**, 2ª ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2003, p. 271.

LOYN, Henry R., **Dicionário da Idade Média**, Jorge Zahar Editor Ltda., Rio de Janeiro, 1997.

MALUF, Sahid, Teoria Geral do Estado, 28º ed., Saraiva, São Paulo, 2008.

MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1950.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, Odete, **Poder de Polícia**, *in* **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, nº 12, p. 814- 9, dezembro de 1996, p. 814.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 12ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2001, p. 440.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SANTOS, Luiz Gustavo de Oliveira; MONTEIRO, Alexandre Marcondes. O papel constitucional da polícia em tempos de pandemia. [S. l.]: **Migalhas**, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/332646/o-papel-constitucional-da-policia-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 26 maio 2021.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional Administrativo**, 4ª ed., Atlas, São Paulo, 2007, p. 78.

MORAES, Alexandre de. **Direitos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Limites do exercício do poder de polícia à luz dos direitos fundamentais: análise das medidas restritivas adotadas durante a pandemia do Covid-19. **REI – Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 935-952, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/570>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati de, **Direito Público & Segurança Pública – Ensaios e Pareceres**, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2001.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração pública**: teoria e mais de 700 questões. Rio de Janeiro: 2010.

PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.

PINESSO, Kelee Cristina. Evolução do Poder de Polícia. [S. l.]: **Jurisway**, 2012. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7171>. Acesso em: 15 maio 2021.

PIRES, Luis Manuel Fonseca, **Limitações Administrativas à Liberdade e à Propriedade**, Quartier Latin, São Paulo, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria Geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2012.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 24, abr. 2002.

SPINOZA, Baruch. **Tratado Político**. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo Malheiros, 1997.

TÁCITO, Caio, **Poder de Polícia e Polícia do Poder**, *in*: Direito Administrativo da Ordem Pública, (obr. Coletiva), 2ª ed., Editora Forense, Rio de Janeiro, 1987.

TÁCITO, Caio, **Temas de Direito Público** (Estudos e Pareceres), Renovar, Rio de Janeiro, 1997.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**, Coimbra: Almedina, 1987.

VINCE, Fernando Navarro; CARMO, Valter Moura. A legitimidade do exercício de poder de polícia em tempos de pandemia. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 124-141, jan./jun. 2020.

Disponível em:

<<https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/6725/pdf>>.

Acesso em: 26 maio 2021.

VITTA, Heraldo Garcia. O poder de polícia administrativa (coronavírus). [S. l.]: **Migalhas**, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/322925/o-poder-de-policia-administrativa-coronavirus>>. Acesso em: 15 maio 2021.