

EXTENSIVO **2026** **DELEGADO** **DE POLÍCIA**

Direito Administrativo

Podere da Administração



SUMÁRIO

DIREITO ADMINISTRATIVO.....	3
1. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO OU PODERES ADMINISTRATIVOS.....	3
2. DO PODER VINCULADO	5
3. PODER DISCRICIONÁRIO.....	6
4. DO PODER DISCIPLINAR.....	8
5. DO PODER HIERÁRQUICO.....	10
6. PODER REGULAMENTAR	12
6.1 RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.....	16
6.2. DESLEGALIZAÇÃO OU DELEGIFICAÇÃO	16
7. PODER DE POLÍCIA.....	16
7.1 CICLOS DO PODER DE POLÍCIA	20
7.1.1 ORDEM DE POLÍCIA	20
7.1.2 CONSENTIMENTO DE POLÍCIA	21
7.1.3 FISCALIZAÇÃO DE POLÍCIA.....	21
7.1.4 SANÇÃO DE POLÍCIA	21
8. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE	27



DIREITO ADMINISTRATIVO

1. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO OU PODERES ADMINISTRATIVOS

Olá, pessoal. Dando continuidade aos nossos estudos, estudaremos agora um tema que **DESPENCA** em nossas provas de **Delegado de Polícia**: poderes da administração, ou também chamado de poderes administrativos, tema presente em praticamente todas as provas recentes de Delegado de Polícia.

A doutrina costuma incluir o estudo dos seguintes poderes da Administração:

- a) vinculado;
- b) discricionário;
- c) disciplinar;
- d) hierárquico;
- e) regulamentar/normativo;
- f) de polícia;
- g) normativo.

De início, Di Pietro (2019, p. 254) lembra que “embora o vocábulo poder dê a impressão de que se trata de faculdade da Administração, na realidade trata-se de **poder-dever**, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis. Todos eles encerram prerrogativas de autoridade, as quais, por isso mesmo, só podem ser exercidas nos limites da lei.”¹

ATENÇÃO: Não é demais lembrar que esses poderes são **irrenunciáveis**. Isso quer dizer que o administrador **não** pode dispor deles livremente e somente existem e são legitimamente exercidos enquanto instrumentos necessários à busca do interesse público por parte do Estado. (Matheus Carvalho, 2017, p. 119).²

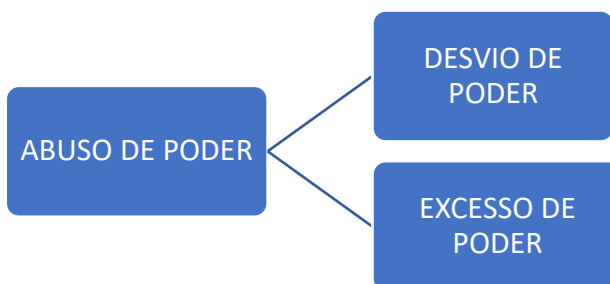
Nesse nosso estudo, é crucial saber a distinção entre o uso regular do poder e o abuso do poder (uso irregular).

USO REGULAR DO PODER	USO IRREGULAR OU ABUSO DO PODER
Quando o agente público exerce adequadamente suas competências, atuando em conformidade com o regime jurídico administrativo, sem excessos ou desvios.	Quando a competência é exercida fora dos limites legais ou visando interesse alheio ao interesse público.

Você certamente já ouviu falar que o gênero “abuso de poder” comporta duas espécies: a) desvio de poder e b) excesso de poder.

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.



O professor Alexandre Mazza (2019, p. 409) estabelece que no desvio de poder, também chamado desvio de finalidade, o agente competente atua visando interesse **alheio ao interesse público**. Por outro lado, comete excesso de poder o agente público que **exorbita** no uso de suas atribuições, indo além de sua competência.

ABUSO DE PODER (GÊNERO)	
Excesso de poder	Desvio de poder ou de finalidade
Agente competente (majoritariamente)	Agente competente
Exorbitância da competência	Ato visando interesse diverso do interesse público
Desproporcionalidade entre situação de fato e conduta praticada	Defeito na finalidade
Defeito no motivo ou no objeto	Não pode ser convalidado
Admite convalidação quando considerado defeito na competência	Exemplo: edição de ato administrativo para beneficiar parentes
Exemplo: ex.: policial que utiliza da força desproporcional para impedir manifestação pública.	

CAIU NA PC-RS-2025-FUNDATEC: Um ato é praticado com excesso de poder quando o agente ultrapassa o limite da competência de que era titular.³

CAIU NA PC-RS-2025-FUNDATEC: O abuso de poder ocorre quando o sujeito se vale da competência de que é titular para além dos limites necessários, atuando de modo a lesar interesses alheios sem que tal corresponda a algum benefício para as necessidades coletivas.⁴

CAIU NA PC-RS-2025-FUNDATEC: O desvio de poder se configura quando um agente estatal se vale de competência de que é titular para realizar função diversa daquela a que se destina tal competência.⁵

CAIU NA PC-MS-2021-FAPEC: Excesso de poder e desvio de poder são interpretados pela doutrina como expressões sinônimas.⁶

³ **CERTO.** Vimos que é considerado excesso de poder quando o agente atua excedendo os limites de sua competência.

⁴ **CERTO.** O abuso de poder pode ser definido, em sentido amplo, como o vício do ato administrativo que ocorre quando o agente público exorbita de suas atribuições (excesso de poder), ou pratica o ato com finalidade diversa da que decorre implícita ou explicitamente da lei (desvio de poder).

⁵ **CERTO.** No desvio de poder, o agente competente realiza fim diverso do previsto em sua competência.

⁶ **ERRADO.** Não são sinônimas.



ATENÇÃO: Segundo Alexandre Mazza (2019, p. 410) o desvio de finalidade (também chamado de desvio de poder ou tredestinação ilícita⁷) é defeito que torna nulo o ato administrativo quando praticado visando fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência (art. 2º, parágrafo único, e, da Lei n. 4.717/65).

A doutrina aponta os seguintes exemplos reais para o caso de desvio de finalidade:

(...) Os exemplos reais de desvio de finalidade são abundantes no cotidiano da vida política brasileira: 1) remoção de servidor público usada como forma de punição; 2) estrada construída com determinado trajeto somente para valorizar fazendas do governador; 3) ordem de prisão executada durante o casamento de inimigo do delegado; 4) processo administrativo disciplinar instaurado, sem fundamento, contra servidor desafeto do chefe; 5) transferência de policial civil para delegacia no interior a fim de afastá-lo da namorada, filha do governador; 6) desclassificação imotivada de empresa licitante porque contribuíra com o financiamento da campanha de adversário político do prefeito; 7) instauração de inquérito civil, sem qualquer fundamento, contra político inimigo do promotor de justiça. (Alexandre Mazza, 2019, p. 410).

Entraremos agora no poder vinculado.

2. DO PODER VINCULADO

No que se refere ao poder vinculado, Di Pietro deixa claro que “quanto aos chamados poderes discricionário e vinculado, não existem como poderes autônomos; a discricionariedade e a vinculação são, quando muito, atributos de outros poderes ou competências da Administração”. O chamado “poder vinculado”, na realidade, não encerra “prerrogativa” do Poder Público, mas, ao contrário, dá ideia de restrição, pois, quando se diz que determinada atribuição da Administração é vinculada, quer-se significar que está sujeita à lei em praticamente todos os aspectos. O legislador, nessa hipótese, preestabelece todos os requisitos do ato, de tal forma que, estando eles presentes, não cabe à autoridade administrativa senão editá-lo, sem apreciação de aspectos concernentes à oportunidade, conveniência, interesse público, equidade. Esses aspectos foram previamente valorados pelo legislador”. (2019, p. 254).⁸

Nesse mesmo sentido aponta José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 141):

(....) Com a devida vênia, porém, pensamos não se tratar propriamente de “poder” outorgado ao administrador; na verdade, através dele não se lhe confere qualquer

⁷ O professor lembra que não se pode confundir a tredestinação com ADESTINAÇÃO. No contexto específico das expropriações, ocorre tredestinação quando o bem objeto da ação expropriante recebe destinação diferente da inicialmente prevista no ato ou na lei expropriatória. A tredestinação pode ser lícita ou ilícita. Não se deve confundir tredestinação com adestinação. Na adestinação o bem expropriado não recebe destinação alguma, nem de interesse público, nem de interesse privado, sendo mantido completamente desafetado e sem uso.

⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.



prerrogativa de direito público. Ao contrário, a atuação vinculada reflete uma imposição ao administrador, obrigando-o a conduzir-se rigorosamente em conformidade com os parâmetros legais. Por conseguinte, esse tipo de atuação mais se caracteriza como restrição e seu sentido está bem distante do que sinaliza o verdadeiro poder administrativo. Diversamente ocorre, como já se viu, com o poder discricionário: neste, o administrador tem a prerrogativa de decidir qual a conduta mais adequada à satisfação do interesse público”.

Assim, quando a lei atribui determinada competência definindo todos os aspectos da conduta a ser adotada, **sem atribuir margem de liberdade para o agente público escolher a melhor forma de agir, estamos diante de um poder vinculado.** Exemplo: realização do lançamento tributário (art. 3º do CTN).

Dessa forma, como lembra Matheus Carvalho⁹,

(...) Se forem preenchidos os requisitos definidos em lei, o ato administrativo deve ser praticado, não havendo qualquer possibilidade e emissão de juízo de valor por parte da autoridade administrativa. Nesses casos, a ocorrência da previsão legal enseja, inclusive, direito adquirido a terceiros. Por exemplo, a legislação estabelece que, cumpridos determinados requisitos, deve ser concedida ao particular uma licença para construção, reforma ou ampliação de estabelecimento privado. Caso cumpra esses requisitos objetivamente estipulados por lei, o cidadão tem direito subjetivo à concessão da licença.

3. PODER DISCRICIONÁRIO

Diferente do que vimos sobre o poder vinculado, no discricionário o legislador oferece uma **margem de liberdade** para que o agente público possa selecionar entre as opções previstas. Lembrem-se, assim, que a discricionariedade não pode ser vista como arbitrariedade, afinal de contas o agente público escolhe entre as opções que a lei dá.

(...) Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação concreta. **O ato praticado no exercício de competência assim conferida é chamado de ato discricionário.** Exemplo: decreto expropriatório. (Alexandre Mazza, 2019, p. 413).

⁹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo.** 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.



Saibam que tanto a jurisprudência como a doutrina admitem o amplo controle judicial sobre o exercício do poder discricionário, **exceto quanto ao mérito do ato administrativo**. A explicação é que o mérito do ato discricionário constitui o núcleo da função típica do Poder Executivo, sendo incabível permitir que o Poder Judiciário analise o juízo de **conveniência e oportunidade** da atuação administrativa sob pena de violação da Tripartição de Poderes.¹⁰

É claro que, como sabemos, em casos excepcionais é possível a interferência do Judiciário no mérito administrativo com o objetivo de corrigir algumas ilegalidades, notadamente em situações de políticas de saúde, educação, etc., na busca pela garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido o STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. VAGA EM ESTABELECIMENTO DE EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. **O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que ‘embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional’.** Precedentes. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, RE 59.559/SC, j. em 28-4-2009).

¹⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 416.



CAIU NA PC-GO-2022-Instituto AOC: A conveniência e a oportunidade, elementos do mérito na prática de atos administrativos discricionários, imbuem o agente público com a possibilidade de tomar decisões arbitrárias, por caracterizarem o exercício de um dos poderes da Administração Pública.¹¹

CAIU NA PC-RJ-2021-FAPEC: A discricionariedade pode estar presente tanto no momento da prática quanto no da revogação do ato administrativo.¹²

A título de aprofundamento, você já ouviu falar em **discricionariedade técnica**?

A doutrina aponta que “a expressão “discricionariedade técnica” é utilizada para designar a solução de questões que exijam **conhecimento científico especializado**. Nesses casos, a Administração Pública é obrigada a tomar uma decisão amparada em parecer técnico-profissional. Exemplo: ordem de demolição fundamentada em laudo de renomado engenheiro civil atestando o comprometimento da estrutura da construção. Como a discricionariedade técnica envolve conhecimentos especializados, a **Administração fica vinculada à manifestação conclusiva do profissional consultado**. É por isso que os casos denominados de “discricionariedade técnica”, na verdade, são hipóteses de **vinculação administrativa**, não cabendo ao Poder Público adotar solução diferente da indicada pelo especialista. Assim, decisão administrativa dessa natureza só pode ser impugnada, judicial ou administrativamente, com amparo em outro parecer técnico da lavra de profissional especializado na matéria.”¹⁴

Para finalizar poder discricionário e vinculado, anotem:

Discricionariedade	Vinculação
Margem de escolha exercida <u>dentro dos limites da lei</u> pelo agente público.	Atuação <u>conforme a lei</u> , na qual o texto legal não confere a possibilidade de escolher a melhor atuação, definindo a forma de ação do agente de forma objetiva.
Atua com base em conveniência e oportunidade.	

4. DO PODER DISCIPLINAR

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 464) resume o poder disciplinar como sendo a prerrogativa reconhecida à Administração para investigar e punir, após o contraditório e a ampla defesa, os agentes públicos, na hipótese de infração funcional, e os demais administrados sujeitos à disciplina especial administrativa. O poder disciplinar é exercido por meio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD).¹⁵

ANOTA ESSA: esse poder não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado e não no poder disciplinar. No entanto, Matheus Carvalho (2017, p. 131/132) lembra de um ponto

¹¹ **ERRADO.** Ainda que haja conveniência e oportunidade, esse fato não possibilita a tomada de decisões arbitrárias.

¹² **CERTO.** É possível o exercício do poder discricionário tanto na prática do ato quanto na sua revogação, quando houver situação de conveniência e oportunidade.

¹⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativa**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 418.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.



importante. É que a doutrina mais moderna vem incluindo também os contratos administrativos como hipóteses de vínculo especial ensejador de aplicação de sanções disciplinares. Assim, quando se aplica uma multa decorrente de um descumprimento contratual, está-se diante do Poder Disciplinar. Em questão de concurso elaborada pelo CESPE, foi perguntado aos candidatos se estaria configurado o Poder Disciplinar na hipótese em que a Diretora de uma escola pública aplica a penalidade de suspensão a dois alunos faltosos. Por óbvio, trata-se de evidente caso de sanção disciplinar, haja vista o fato de que esses alunos possuem uma vinculação especial com o município, por ostentarem a qualidade de alunos da entidade pública. Logo, o poder disciplinar do Estado é o poder de aplicação de sanções por parte do Poder Público, sendo que essas sanções decorrem de vinculação especial entre o sancionado e o Estado, notadamente, relação hierárquica e a relação contratual.¹⁶

Assim, o poder disciplinar não se confunde com a sanção de polícia.

Poder disciplinar	Sanção de polícia
Agentes públicos e particulares sujeitos à disciplina interna da Administração.	Particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração.
Ex.: servidor do MP do DF que sofre punição de suspensão por uma falta cometida.	Ex.: particular que, andando sem máscara durante a pandemia causada pela COVID-19, infringe uma norma previamente estabelecida e é multado.

CAIU NA PC-BA-2022-IBFC: No que se refere aos Poderes da Administração Pública, assinale a alternativa que apresenta disposição sobre o Poder Disciplinar: É o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.¹⁷

Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra “que se costuma dizer que o poder disciplinar é discricionário, o que deve ser entendido em seus devidos termos. A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, sem uma justificativa aceitável incide em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal (...)”.¹⁸

IMPORTANTE: O poder disciplinar incide, de igual maneira, sobre o servidor já aposentado, sendo cabíveis penas como cassação de aposentadoria e da cassação de disponibilidade, por exemplo.

OBS.: SÚMULA 674 - STJ: A autoridade administrativa pode se utilizar de fundamentação *per relationem* nos processos disciplinares¹⁹. **(Aprovada em 2024)**

¹⁶ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

¹⁷ CERTO. O poder disciplinar consiste na prerrogativa de investigar e punir os servidores públicos e demais pessoas sujeitos à disciplina administrativa.

¹⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 32. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 261.

¹⁹ OBS.: A motivação *per relationem* é a técnica de fundamentação por meio da qual se faz remissão ou referência aos termos de alegação/decisão anterior nos autos do mesmo processo.



Não é demais lembrar que o poder disciplinar está sujeito ao controle feito pela própria administração como também pelo Judiciário, em havendo ilegalidade (ex.: abertura de PAD para perseguir o servidor que nada fez) ou desproporcionalidade (ex.: aplicação de penalidade de demissão em situação que era de evidente advertência).

DA IMPOSSIBILIDADE DA CHAMADA “VERDADE SABIDA”: com esse instituto, há a aplicação direta, pela autoridade competente, de penalidades disciplinares sem processo administrativo na hipótese de notoriedade dos fatos imputados ao agente público. Trata-se de instituto inconstitucional por violar a obrigatoriedade de realização do processo administrativo para aplicação de qualquer punição disciplinar (art. 5º, LIV e LV, da CF).

5. DO PODER HIERÁRQUICO

Para Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2020, p. 457), “a hierarquia é uma relação de subordinação administrativa entre agentes públicos que pressupõe a distribuição e o escalonamento vertical de funções no interior da organização administrativa”.²¹

SE LIGA: hierarquia é o controle **INTERNO** entre órgãos e agentes de uma MESMA pessoa jurídica. Assim como o disciplinar, o poder hierárquico é interno à medida que não se aplica a particulares. Mas, ao contrário daquele, o poder hierárquico é exercido permanentemente, e não em caráter episódico, como ocorre com o poder disciplinar. (Mazza, 2019, p. 420).

Anote-se que não existe hierarquia entre a Administração **Direta** e as entidades componentes da Administração **Indireta**. Pode-se haver, contudo, o que a doutrina chama de controle ministerial ou supervisão ministerial.

Nesse sentido:

A supervisão ministerial, ou controle ministerial, é o poder exercido pelos Ministérios Federais, e pelas Secretarias Estaduais e Municipais, sobre órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública Indireta. **Como as entidades descentralizadas são dotadas de autonomia, inexistente subordinação hierárquica exercida pela Administração Direta sobre tais pessoas autônomas.** Assim, os órgãos da Administração central desempenham somente um controle finalístico sobre a atuação de autarquias, fundações públicas e demais entidades descentralizadas. Tal controle é a supervisão ministerial que, ao contrário da subordinação hierárquica, não envolve a possibilidade de revisão dos atos praticados pela entidade controlada, mas se restringe a fiscalizar o cumprimento da lei, por parte das pessoas pertencentes à Administração Pública Indireta. (Alexandre Mazza, 2019, p. 423).

²¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.



Hierarquia	Controle finalístico ou supervisão ministerial
Controle INTERNO entre órgãos e agentes de uma MESMA pessoa jurídica.	Poder exercido pelos Ministérios Federais, e pelas Secretarias Estaduais e Municipais, sobre órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública Indireta.
Ex.: o Ministério da Fazenda exerce o poder hierárquico sobre a Secretaria da Receita Federal (órgão pertencente à administração direta).	Ex.: Ministério da Economia exerce a supervisão ministerial sobre o INSS (autarquia federal). Mas não há controle hierárquico.

Esses conceitos implicam na distinção entre subordinação e vinculação, que, na visão do professor Rafael Carvalho (2020, p. 459)²² pode ser conceituada da seguinte maneira:

SUBORDINAÇÃO	A <u>subordinação</u> decorre naturalmente da <u>hierarquia</u> existente no interior dos órgãos e das entidades administrativas, pois há hierarquia em toda e qualquer desconcentração administrativa, seja entre órgãos da Administração Direta, seja no interior de determinada entidade da Administração Indireta. Portanto, a subordinação tem caráter interno, não havendo que falar em subordinação nas relações interadministrativas entre pessoas jurídicas diversas.
VINCULAÇÃO	A relação de <u>vinculação</u> é encontrada entre entidades da Administração Indireta e os respectivos entes federados. <u>Entre pessoas jurídicas distintas</u> , em razão da autonomia dessas entidades, não existe hierarquia, mas apenas os controles previstos expressamente na legislação (vinculação). Trata-se de relação externa, envolvendo pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia.

E isso tem algumas implicações práticas, como por exemplo, anota Matheus Carvalho (2017, p. 173²⁴):

(...) Neste diapasão, um particular requer um benefício perante um agente do INSS. O pedido é negado. É interposto recurso para o dirigente do INSS. Da decisão deste dirigente, é possível a--interposição de recurso, nos moldes da lei e esse recurso decorre da hierarquia existente entre os agentes desta pessoa jurídica. Sendo assim, pode-se falar que o recurso é efetivamente hierárquico e, portanto, designado pela doutrina como recurso hierárquico próprio.

Se, nesta decisão, houver ilegalidade ou abuso de poder, será apresentado recurso para o Ministério Supervisor (administração direta), desde que haja previsão legal expressa → Apesar de não decorrer da hierarquia, a lei chama esta manifestação de recurso hierárquico. Por esta razão denomina-se recurso hierárquico impróprio. Aqui há controle restrito dentro do controle de finalidade, não havendo manifestação de hierarquia.

²² *Ibidem*.

²⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.



Nos termos do art. 15 da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), a **avocação** deve ser **sempre excepcional, temporária** e por motivos relevantes devidamente justificados:

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

CAIU NA PC-SC-2024-FGV: Ao aprofundar os seus estudos acerca do direito administrativo, Carlota observou que existem diversas manifestações do poder hierárquico, entre as quais é correto apontar a avocação temporária de competência.²⁵

6. PODER REGULAMENTAR

É conceituado pela doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 145) como sendo “a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação”.

Alexandre Mazza (2019) também traz o poder regulamentar como “decorrente do poder hierárquico, consistindo na possibilidade de os Chefes do Poder Executivo editarem atos administrativos gerais e abstratos, ou gerais e concretos, expedidos para dar fiel execução à lei”.

Perceba que o professor Mazza traz a possibilidade de edição de decretos com conteúdo geral e concreto, o que seria uma exceção. Sobre esse tema, esclarece o professor qual exceção seria essa:

(...) É comum encontrar na doutrina a afirmação de que decretos e regulamentos são atos administrativos gerais e abstratos. A assertiva, no entanto, contém uma simplificação. Normalmente esses dois atributos estão presentes. São atos gerais porque se aplicam a um universo indeterminado de destinatários. O caráter abstrato relaciona-se com a circunstância de incidirem sobre quantidade indeterminada de situações concretas, não se esgotando com a primeira aplicação. No entanto, existem casos raros em que os atos regulamentares são gerais e concretos, como ocorre com os regulamentos revogadores expedidos com a finalidade específica de extinguir ato normativo anterior. Trata-se, nessa hipótese, de ato geral e concreto porque se esgota imediatamente após cumprir a tarefa de revogar o regulamento pretérito.²⁹

²⁵ CERTO. A avocação temporária de competência advém do poder hierárquico.

²⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativa**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 425.



Contudo, lembrem-se que somente a lei é capaz de inovar no ordenamento jurídico, criando ou extinguindo direitos e obrigações a todos os cidadãos.

(...) A lei é a fonte primária do Direito Administrativo e somente ela estabelece regras, em caráter inicial que obrigam toda a atuação do administrador público. É indiscutível, nesse ínterim, a supremacia da lei em face dos atos administrativos normativos que não podem alterá-la ou desrespeitar os seus termos. Sendo assim, o ato administrativo normativo é fonte primária e inferior. Tal situação tem base no texto constitucional, haja vista o fato de que a Constituição Federal estipula, em seu art. 5º, II que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Também decorre do fato de que as leis emanam de um processo de elaboração complexo, definido no próprio texto constitucional que lhes garante maior confiabilidade, uma vez que expedidas pelos representantes diretos do povo, titular maior do interesse público. (Matheus Carvalho, 2017, p. 125).

CAIU NA PC-GO-2022-Instituto AOCF: O poder regulamentar por parte do Executivo se justifica pela supremacia do interesse público, de modo que regulamentos administrativos podem ultrapassar as disposições e o âmbito das leis nas quais se baseiam e se justificam.³⁰

Sobre o tema, é preciso distinguir os conceitos de decreto e regulamento, visto que, na prática, muitas pessoas acabam achando que são a mesma coisa.

Decreto	Regulamento
Constitui uma forma de ato administrativo. Veículo introdutor do regulamento.	Representa o conteúdo do ato.

A doutrina³¹ aponta diversas espécies de regulamento:

A) REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS OU DE ORGANIZAÇÃO	São aqueles que disciplinam questões internas de estruturação e funcionamento da Administração Pública ou relações jurídicas de sujeição especial do Poder Público perante particulares. Exemplo: art. 84, VI, a, da CF ("Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos");
B) REGULAMENTOS DELEGADOS, AUTORIZADOS OU HABILITADOS	Em alguns países é possível o Poder Legislativo delegar ao Executivo a disciplina de matérias reservadas à lei, transferindo temporariamente competências legislativas para a Administração Pública. Essa modalidade de regulamento não é admitida pelo sistema jurídico brasileiro;
C) REGULAMENTOS EXECUTIVOS	São os regulamentos comuns expedidos sobre matéria anteriormente disciplinada pela legislação permitindo a fiel execução da lei . Exemplo: art. 84, IV, da CF;

³⁰ **ERRADO.** Não podem ultrapassar as disposições legais.

³¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativa**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 425/426.

**D) REGULAMENTOS AUTÔNOMOS OU INDEPENDENTES**

São os que versam sobre temas não disciplinados pela legislação. Só podem existir em determinado ordenamento mediante expressa previsão constitucional porque pressupõem uma “reserva de regulamento”, isto é, um conjunto de temas que o Texto Constitucional retirou da competência do Legislativo e atribuiu, reservou ao Poder Executivo para disciplina via decreto.

No entanto, uma das maiores divergências sobre o tema reside nessa última espécie: **o regulamento autônomo**. É que, se os decretos devem ser expedidos apenas para a fiel execução da lei, em tese eles não podem inovar na ordem jurídica face ao princípio da legalidade. Ficou claro? Vamos aprofundar!

Inicialmente, vejam que o art. 84, IV da CF/88 estabelece que compete privativamente ao Presidente da República **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem **como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**;

Contudo, veja agora o que estabelece o art. 84, VI, “a” e “b” da CF/88:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante **decreto**, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001):

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Matheus Carvalho (2017, p. 127) entende que *“Este dispositivo somente foi capaz de aumentar a já existente divergência doutrinária sobre a possibilidade da edição de decretos e regulamentos autônomos. No entanto, a doutrina majoritária vem-se posicionando no sentido de que, com a inserção deste inciso existem no Brasil duas únicas hipóteses de **regulamentos autônomos constitucionalmente admitidos**”*.³²

Importante lembrar que o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar o REsp 584.798/PE - Primeira Turma, julgado em 04/11/2004 e publicado no DJ de 06/12/2004, estabeleceu que são *“os **regulamentos autônomos vedados no ordenamento jurídico brasileiro, a não ser pela exceção do art. 84, VI da Constituição Federal**”*.

³² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.



Nesse sentido Matheus Carvalho (2017):

Dessa forma, em consonância com o entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência brasileiras, só são admissíveis duas espécies de Regulamentos Autônomos no ordenamento jurídico pátrio, quais sejam, as duas situações previstas no art. 84, VI da Carta Magna. São exceções à regra geral de que o chefe do Poder Executivo edita decretos para fiel execução da lei, sem o caráter de inovação da ordem jurídica.³³

O debate é intenso, e há grandes doutrinadores de peso que apontam eventual inconstitucionalidade dos regulamentos autônomos. Abaixo, trago uma tabela com os argumentos e posicionamentos de grandes doutrinadores sobre o tema³⁴:

<u>Inconstitucionalidade dos regulamentos autônomos</u>	<u>Constitucionalidade dos regulamentos autônomos</u>
A partir da concepção liberal tradicional, segundo a qual a Administração só possui legitimidade para atuar se expressamente autorizada pelo legislador (princípio da reserva de lei ou doutrina do <i>positive Bindung</i>), não seria possível admitir os regulamentos autônomos. Diversos dispositivos constitucionais são usualmente apontados para fundamentar a impossibilidade de edição dos regulamentos autônomos, tais como: arts. 5º, II, 37, <i>caput</i>, 49, V, 84, IV, todos da CRFB, e art. 25 do ADCT. Nesse sentido, dentre outros: Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho.	A Administração, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, tem a prerrogativa de suprir as omissões do Legislativo por meio da edição de regulamentos que visem a concretização de seus deveres constitucionais. Nesse sentido: Hely Lopes Meirelles.

Antes de encerrar o tema sobre poder regulamentar, gostaria de trazer dois aprofundamentos. O primeiro, trata-se do instituto chamado de “**reserva da administração**”. O segundo, **deslegalização** ou **delegificação**.

Vamos lá!

³³ *Ibidem*.

³⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020, p 437.



6.1 RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO

Esse tema é tratado na grandiosa obra do professor Rafael Carvalho Rezende³⁶. Lembra o autor que *“a liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento”*.

Nesse sentido:

(...) No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame. (GRIFOS NOS-SOS). (Oliveira, Rafael, 2020, p 437).

6.2. DESLEGALIZAÇÃO OU DELEGIFICAÇÃO

O mesmo autor trabalha a chamada deslegalização (ou delegificação) como sendo “a transferência de determinadas matérias do campo legislativo para o âmbito dos atos administrativos. O fenômeno tem sido justificado pela crise da concepção liberal do princípio da legalidade e da democracia representativa, especialmente pela ausência de celeridade e de conhecimento técnico do legislador para tratar de determinadas questões complexas. **No Brasil, discute-se a viabilidade constitucional da deslegalização como fundamento para o exercício do poder normativo, técnico e ampliado, por agências reguladoras.**” (GRIFOS).

Veremos, agora, o poder de polícia, sendo este um dos mais importantes para nossa prova! :D

7. PODER DE POLÍCIA

A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Alexandre Mazza Carvalho (2019, p. 432) traz o seguinte:

Sentido amplo	Sentido estrito
Em sentido amplo inclui qualquer limitação estatal à liberdade e propriedade privadas,	Em sentido estrito é o mais usado pela doutrina, o conceito de poder de polícia em sentido estrito inclui

³⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020, p 440.



englobando restrições legislativas e limitações administrativas.	somente as limitações administrativas à liberdade e propriedade privadas, deixando de fora as restrições impostas por dispositivos legais. Exemplos: vigilância sanitária e polícia de trânsito. Basicamente, a noção estrita de poder de polícia envolve atividades administrativas de FISCALIZAÇÃO e CONDICIONAMENTO da esfera privada de interesse, em favor da coletividade.
--	---

Vocês sabiam que há o conceito legal de poder de polícia? Pois é. E ele está previsto no Código Tributário, em seu art. 78, vejamos:

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.

Temos também o conceito doutrinário de poder de polícia³⁷:

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

Celso Antônio Bandeira de Mello: “a 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 propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

José dos Santos Carvalho Filho: “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

Alexandre Mazza: “Poder de polícia é a atividade da Administração Pública, baseada na lei e na supremacia geral, consistente no estabelecimento de limitações à

³⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativa**. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 433.



liberdade e propriedade dos particulares, regulando a prática de ato ou a abstenção de fato, manifestando-se por meio de atos normativos ou concretos, em benefício do interesse público”.

SE ATUALIZA NA DOCTRINA: A doutrina mais recente (2020, p. 441) aponta que a expressão “poder de polícia” tem sido criticada por importante parcela da doutrina, que sustenta a necessidade de abolição do termo ou a sua substituição por outras nomenclaturas, tais como “limitações administrativas à liberdade e à propriedade” ou “Administração ordenadora”.³⁹

Poder de Polícia da FUNAI: Em 2025 foi editado o Decreto nº 12.373/2025 que regulamenta o exercício do poder de polícia da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI):

Art. 1º Este Decreto regulamenta o exercício do poder de polícia da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai nas terras indígenas e nas áreas objeto de portaria de restrição de uso para a proteção dos direitos desses povos.

Art. 2º As ações do poder de polícia executadas pela Funai têm como finalidade:

- I - a prevenção e a dissuasão da violação ou da ameaça de violação a direitos dos povos indígenas;*
- II - a prevenção e a dissuasão da ocupação ilegal de terceiros em terras indígenas; e*
- III - a execução do consentimento de polícia, nos casos previstos em lei.*

CAIU NA PC-MG-2025-FGV: Quando a administração pública avoca atribuições que não sejam da competência exclusiva do órgão subordinado, delega atribuições que não lhes sejam privativas, e cria limitações administrativas, ela exerce, respectivamente, os poderes hierárquico, hierárquico e de polícia.⁴⁰

Não confundam o conceito de polícia administrativa com polícia judiciária.

Di Pietro (2019, p. 321) anota que “o poder de polícia que o Estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária. A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no **caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária**. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal. 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”.⁴¹

Em resumo, para Di Pietro temos as seguintes diferenças:

³⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 441.

⁴⁰ CERTO. A avocação e delegação de atribuições advém do poder hierárquico. Já a criação de limitações administrativas advém do poder de polícia.

⁴¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.



Polícia administrativa	Polícia judiciária
Preventivo.	Repressivo.
Objetiva impedir as ações antissociais.	Objetiva punir os infratores da lei penal.
Insere-se no âmbito do direito administrativo.	Insere-se no âmbito do direito processual penal.
Incide sobre bens, direitos ou atividades.	Incide sobre pessoas.
Se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.	Privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar).

CAIU NA PC-GO-2022-Instituto AACP: A Polícia Judiciária, embora seja atividade administrativa, prepara a atuação da função jurisdicional, enquanto a Polícia Administrativa, de caráter mais fiscalizador, é atividade da Administração que se exaure em si mesma.⁴²

CAIU NA PC-ES-2022-CESPE: Segundo o texto constitucional, o poder de polícia é exercido exclusivamente pelas corporações especializadas da polícia civil e da polícia militar.⁴³

Um dos pontos que costumam ser cobrados diz respeito à discricionariedade do poder de polícia. Ou seja, o poder de polícia é um ato discricionário? Para responder a essa pergunta, nos socorremos à doutrina de Matheus Carvalho (2017, p. 135⁴⁴), que estabelece o seguinte:

Para a doutrina tradicional, encampada por Hely Lopes Meirelles, uma das características do poder de polícia é a discricionariedade. De fato, entende-se que a discricionariedade é a regra apresentada nos atos decorrentes do exercício do poder de polícia. Ou seja, a princípio, os atos de polícia são praticados pelo agente público, no exercício de competência discricionária, podendo definir a melhor atuação nos limites e contornos autorizados pela lei. Nesse sentido, a maioria das bancas de concurso adota a ideia da discricionariedade como característica do poder de polícia.

Com efeito, não se pode dizer que o poder de polícia é sempre discricionário, porque ele também se pode manifestar por atos vinculados, como, por exemplo, as licenças para construção. Nesses casos, a lei estabelece requisitos objetivos para a concessão da licença e, uma vez cumpridos os requisitos legais, o particular terá direito subjetivo à concessão do alvará pleiteado, sem que o agente público tenha qualquer margem de escolha.

⁴² CERTO. Conceito correto apresentado de polícia judiciária e administrativa.

⁴³ ERRADO. Trata da polícia judiciária, que não se confunde com o poder de polícia.

⁴⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito administrativo**. 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.



IMPORTANTE: anota em seu caderno que a posição do STJ era a de que, em regra, não seria possível a delegação do poder de polícia, porque isso ofenderia o equilíbrio entre os particulares em geral e colocaria em risco a ordem social. No entanto, a doutrina e a jurisprudência admitem a delegação dos atos materiais de polícia. Por exemplo, a possibilidade de contratação de uma empresa particular para controle de trânsito, instalando radares de velocidade e expedindo multas a serem aplicadas. Caso o Estado realize essa delegação, não se está transferindo o poder de polícia em si, mas a execução de atos materiais. Neste caso, a doutrina e jurisprudência entendem ser possível a delegação dessas atividades de mera execução do poder de polícia.

Contudo, o STF decidiu que é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial. STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996). **Para ficar mais claro, recomendo a leitura do informativo 996 do STF comentado pelo Dizer o Direito em seu site, que é gratuito.**⁴⁵

Veremos agora os ciclos do poder de polícia, importantíssimos para nossa prova!

7.1 CICLOS DO PODER DE POLÍCIA

Para a doutrina majoritária, o poder de polícia tem os seguintes ciclos:

- 1º- ordem de polícia,
- 2º- consentimento de polícia,
- 3º-fiscalização de polícia e⁴⁶
- 4º- sanção de polícia.

Vamos entender cada um deles na visão do professor Matheus Carvalho (2017, p. 137/138):

7.1.1 ORDEM DE POLÍCIA

Decorre do atributo da imperatividade, impondo restrições aos particulares, dentro dos limites da lei, independentemente de sua concordância, como ocorre, por exemplo, nos casos em que se veda a aquisição de armas de fogo, se proíbe o estacionamento de veículos em determinada avenida, entre outros.

⁴⁵ Disponível em: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2020/12/info-996-stf.pdf>. Acesso em 14/10/2024.

⁴⁶ Doutrinariamente entendia-se que tanto o 2º como o 3º ciclo de polícia seriam delegáveis, pois estariam ligados ao poder de gestão do Estado. Contudo, o STF passou a entender em 2020 que é possível a delegação da sanção de polícia – inclusive da possibilidade de aplicação de multas – para pessoas jurídicas de direito privado, in verbis: *É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial*. STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996).



7.1.2 CONSENTIMENTO DE POLÍCIA	O consentimento de polícia está presente nas hipóteses em que a lei autoriza o exercício de determinada atividade condicionada à aceitação estatal. Pode se manifestar por meio de autorizações e licenças.
7.1.3 FISCALIZAÇÃO DE POLÍCIA	A fiscalização decorre da possibilidade conferida ao ente estatal de controlar as atividades submetidas ao poder de polícia, com o intuito de verificar seu cumprimento, podendo, para tanto, se valer de inspeções, análise de documentos, entre outras formas.
7.1.4 SANÇÃO DE POLÍCIA	Atividade de polícia administrativa pode ensejar a aplicação de penalidades notadamente, nas situações em que se verifica o descumprimento das normas impostas pelo poder público, justificando a culminação de sanções, como multas e embargos de obras, por exemplo.

Quais desses ciclos podem ser delegados? Bem! Para o STJ, o ato de poder de polícia pode ser dividido em quatro fases (“ciclos de polícia”), podendo apenas o consentimento e a fiscalização serem delegadas (vide tabela abaixo):⁴⁷

ORDEM DE POLÍCIA	CONSENTIMENTO DE POLÍCIA	FISCALIZAÇÃO DE POLÍCIA	SANÇÃO DE POLÍCIA
É a legislação que estabelece os limites e condições necessárias para o exercício da atividade ou uso dos bens por parte dos particulares. Ex: as normas de vigilância sanitária.	É a fase na qual a Administração dá o consentimento para que o particular pratique determinada atividade ou para que utilize o bem segundo a ordem de polícia em vigor. Ex: licença para dirigir, autorização para construir etc.	Aqui a Administração verifica se o particular está cumprindo as regras estabelecidas na ordem de polícia. Ex: o fiscal vai até o açougue para verificar se o estabelecimento cumpre a legislação sanitária.	Consiste na aplicação das penalidades administrativas para aquele que descumpriu a ordem de polícia. Ex: o fiscal constata que o açougue não está acondicionando de forma adequada as carnes e aplica multa.
Esta fase não pode ser delegada.	Pode ser delegada para particulares.	Pode ser delegada para particulares.	Não pode ser delegada para particulares. ⁴⁸

Nesse sentido o STJ:

(...) 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da

⁴⁷ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É possível a delegação do poder de polícia – inclusive da possibilidade de aplicação de multas – para pessoas jurídicas de direito privado?**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/19e901474bd32d47931f0219992ff889>>. Acesso em: 02/02/2025.

⁴⁸ Para o STF, pode ser delegada a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial



propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. (...) STJ. 2ª Turma. REsp 817.534/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/11/2009.

Porém, como dito no rodapé acima, em 2020 o STF passou a entender ser constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial, **de forma que a sanção de polícia também pode ser delegada:**

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial. STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996).

Por outro lado, Márcio Cavalcante lembra que a **única fase do ciclo de polícia** que, por sua natureza, é absolutamente **indelegável** é a **ordem de polícia**, ou seja, a **função legislativa**. Para ao autor, a competência legislativa é restrita aos entes públicos previstos na Constituição da República, **sendo vedada sua delegação**, fora das hipóteses expressamente autorizadas no tecido constitucional, a pessoas jurídicas de direito privado. Em suma, os atos de **consentimento, de fiscalização e de aplicação de sanções podem ser delegados a estatais que possam ter um regime jurídico próximo daquele aplicável à Fazenda Pública.**⁴⁹

Em 2023, o STJ decidiu que não é possível delegar a **função sancionadora** do exercício do poder de polícia à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE **por ser uma associação privada que não integra a Administração Pública**. REsp 1.950.332-RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 26/9/2023, DJe 2/10/2023 (STJ, Inf. 790).

⁴⁹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É possível a delegação do poder de polícia – inclusive da possibilidade de aplicação de multas – para pessoas jurídicas de direito privado?**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/19e901474bd32d47931f0219992ff889>>. Acesso em: 02/02/2025.



Essa decisão do STJ segue o entendimento do STF, porém faz uma distinção pelo fato de que a CCEE é uma associação privada que **não integra a Administração Pública. Veja o inteiro teor do Info 790:**

No plano da jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a questão relativa à delegação de poder de polícia administrativa a entidades privadas no julgamento da ADI n. 1.717, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, quando concluiu pela "indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas".

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar o mesmo tema de fundo do presente processo, também consagrou a tese de que, em relação às fases do "ciclo de polícia", somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, seguindo o entendimento de que aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público, este indelegável às pessoas jurídicas de direito privado.

Acontece que, contra a supracitada decisão do STJ, houve a interposição de Recurso Extraordinário (633782/MG), tendo sido o recurso afetado como representativo de controvérsia. Na ocasião do julgamento daquele apelo, houve a revisão parcial do entendimento do STF sobre a possibilidade de delegação da função de polícia, cristalizando o Supremo a tese de que **"é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial"**.

No caso, porém, o precedente não se aplica, pois: a) a CCEE é associação privada que não integra a Administração Pública; b) não há permissão constitucional para que atue como agente delegada da função administrativa de infligir sanções; c) os integrantes não gozam de qualquer estabilidade no emprego; d) embora a Câmara seja associação civil sem fins lucrativos, o fato é que ela é integrada "por titulares de concessão, permissão ou autorização" e "por outros agentes vinculados aos serviços e às instalações de energia elétrica", ou seja, ela é essencialmente composta por pessoas jurídicas que, como fim principal, visam o lucro.

Ademais, não há lei formal autorizando direta e expressamente que a CCEE aplique diretamente multas aos particulares, e depois as cobre por conta própria, na medida em que essa atribuição só é mencionada no Decreto n. 5.177/2004 c/c Resolução Normativa ANEEL n. 109.



CAIU NA PC-MG-2025-FGV: Sobre o poder de polícia administrativo e a aplicação de multas administrativas, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, não se admite o exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado.⁵⁰

CAIU NA PC-SP-2022-VUNESP: Considere que o Estado constituiu uma sociedade de economia mista com o objetivo de prestar o serviço de trânsito e transporte no local, para quem conferiu o poder de aplicar multas pelo cometimento de infrações de trânsito. Tendo por base a situação hipotética, a teoria do poder de polícia e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, caso o serviço seja prestado de forma não concorrencial, a entidade poderá aplicar sanções, dada a atração do regime jurídico de direito público.⁵²

CAIU NA PROVA DISCURSIVA DA PC-RO-2022-CESPE: Conceitue o poder de polícia administrativa, e, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, discorra acerca das quatro fases da teoria do ciclo de polícia, indicando se alguma é passível de delegação a pessoas jurídicas de direito privado.

Resposta da Banca: Conforme a doutrina clássica, poder de polícia administrativa – ou poder de polícia em sentido estrito – é a prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade em prol do interesse público ou geral. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 78).

Segundo a teoria do ciclo de polícia, conforme evocado pelo STF no julgamento do RE 633.782 – Tema n.º 523 de RG – com apoio da doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto – são quatro as fases existentes: (i) ordem de polícia, (ii) consentimento de polícia, (iii) fiscalização de polícia e (iv) sanção de polícia.

A ordem de polícia é fase inicial do ciclo, consistente no mandamento legal de fazer ou deixar de fazer algo para preservar o interesse geral. O consentimento é o ato administrativo de anuência da administração pública que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada. A fiscalização é a verificação, pela administração pública, do cumprimento, por parte dos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia. E, por fim, a sanção de polícia é a função pela qual a administração submete coercitivamente o infrator das fases de ordem e consentimento a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas).

Segundo a tese fixada pelo STF no julgamento do RE 633.782 – Tema n.º 532 de RG –, “é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial”.

Na ocasião, observadas as balizas do caso, o Supremo assentou a possibilidade de delegação de todas as fases do poder de polícia, exceto a ordem de polícia, na qual a competência legislativa é restrita aos entes públicos previstos na Constituição Federal.

⁵⁰ **ERRADO.** É admitido o exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

⁵² **CERTO.** Conforme entendimento jurisprudencial.



Por fim, a doutrina majoritária⁵⁸ tem apontado alguns atributos para o poder de polícia. Majoritariamente, portanto, são atributos do poder de polícia a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

DISCRICIONARIEDADE	Liberdade que a lei estabelece para que o administrador decida no caso concreto. Lembrando que esse atributo só poderá ser reconhecido quando o poder de polícia for utilizado em sentido amplo.
AUTOEXECUTORIEDADE	A polícia administrativa não precisa de decisão judicial, como regra, para executar seus atos, sempre que estes forem autorizados por lei. Ex.: apreensão de alimentos inviáveis ao consumo. Neste caso, há o chamado “contraditório diferido”. Há situações, contudo, que o ato não é autoexecutável, como nos casos de multas de trânsito.
COERCIBILIDADE	Esse atributo torna o ato obrigatório independente da vontade do particular.

CAIU NA PROVA DISCURSIVA DA POLÍCIA FEDERAL-2021-CESPE: Discorra sobre o poder de polícia administrativa, abordando os seguintes aspectos:

- 1 - O conceito de poder de polícia administrativa, diferenciando-o de serviço público; [valor: 0,80 ponto]
- 2 - As condicionantes de validade; [valor: 1,00 ponto]
- 3 - A evolução do entendimento do poder de polícia como imposição de deveres de abstenção para o de imposição de deveres de fazer, apresentando um exemplo; [valor: 1,00 ponto]
- 4 - O contraste entre competência para exercer segurança pública e competência para exercer poder de polícia administrativa. [valor: 1,00 ponto]

Resposta da Banca: 1 - O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar/limitar o exercício da autonomia privada em prol do bem coletivo, de modo a evitar que a máxima liberdade de cada um reduza a liberdade alheia. Diferencia-se de serviço público porque este apresenta cunho prestacional, ou seja, busca satisfazer necessidades individuais, enquanto a atividade de poder de polícia busca apenas evitar que a fruição das liberdades e direitos privados prejudique direitos, interesses e bens alheios.

Obs. O conceito de polícia acima referido se coaduna com o conceito estabelecido no art. 78 do CTN: 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.

2 - Como toda competência estatal limitadora de direitos, o poder de polícia é condicionado pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade. O primeiro assegura que somente a lei em sentido amplo crie limitações a direitos. A atividade de poder de polícia administrativa não pode ser inovadora, deve se conformar à lei. Já

⁵⁸ Para Celso Antônio Bandeira de Melo o correto seria nominar-se de "características do Poder de Polícia" no lugar de "atributos" uma vez que atributos somente o são a discricionariedade e a autoexecutoriedade.



o princípio da proporcionalidade exige que qualquer limitação, para ser válida, seja a) adequada; b) necessária; e c) compatível com os valores consagrados na Constituição e nas leis. A adequação significa um vínculo de causalidade lógica entre a providência limitativa adotada e o fim concreto que a justifica. A necessidade impõe a adoção da providência menos onerosa possível dentre as diversas que se revelarem adequadas. A compatibilidade com a Constituição e as leis impõe que as providências restritivas jamais suprimam ou ofendam valores ou direitos fundamentais.

Obs 1. Eventuais indicações de outras condicionantes (genéricas ou específicas) do poder de polícia somente serão levadas para demonstração de conhecimento e não para fins de avaliação.

Obs. 2. Será aceito o uso da terminologia “princípio da razoabilidade” desde que o candidato trate esse princípio como sinônimo/equivalente ao princípio da proporcionalidade, descrevendo-os nos termos anteriores.

3 - O conceito tradicional de poder de polícia reputava que impor restrições à autonomia privada era suficiente para promover a ordem pública. Essa visão mostrou-se insatisfatória para promover valores coletivos. Assim, evoluiu-se para entender que o poder de polícia administrativa também pode impor deveres de atuação em prol dos interesses coletivos. Um exemplo é a segurança das edificações. Os edifícios devem contemplar saídas de emergência, segundo normas apropriadas. Outro: segurança alimentar, com imposição a comerciantes de regras para impedir a deterioração de alimentos e o fornecimento de informações adequadas sobre composição e efeitos dos produtos. (O candidato só precisa indicar um, e não precisam ser estes, que são meramente exemplificativos).

4 - O STF diferenciou as competências constitucionais atinentes a segurança pública e polícia administrativa, em recurso extraordinário com repercussão geral. A segurança pública é atribuição exclusiva das organizações policiais mantidas pela União e pelos estados (art. 144, CF/88). Envolve aspecto específico de preservação da integridade de pessoas e bens e abrange também muitas atividades de poder de polícia administrativa. Todavia, há outros órgãos que podem exercer poder de polícia administrativa, ainda que não possam exercer atividades de segurança pública.

Jurisprudência do STF (Não precisa ser citada pelo candidato, apenas mencionada como no padrão de resposta):

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, § 8.º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições



policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC n. 82/2014. 6. Desprovisionamento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas” (RE 658.570, Pleno, Relator(a): min. Marco Aurélio, rel. p/ acórdão min. Roberto Barroso, repercussão geral – mérito, j. 06.08.2015, DJe 29/9/2015.)

8. JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE

O Município, no âmbito das atividades que envolvem serviços de metrologia desempenhadas em postos de saúde, por não exercer atividade comercial, não se submete à fiscalização do INMETRO. STJ. 2ª Turma. REsp 2.012.248-RN, Rel. Min. Afrânio Vilela, julgado em 21/5/2024 (Info 814).

É legítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão. STF. Plenário. ADI 4039/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

O INMETRO não possui competência exclusiva para fiscalização quantitativa de produtos comercializados. STJ. 2ª Turma. REsp 1.832.357-SC, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 14/06/2022 (Info 742).

É ilegal a imposição de limitação métrica ao funcionamento de rádios comunitárias por meio de ato regulamentar. STJ. 2ª Turma. REsp 1.955.888-SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 15/03/2022 (Info 729).

Ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal norma de legislação estadual que estabelece prazo para o chefe do Poder Executivo apresentar a regulamentação de disposições legais. STF. Plenário. ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2021 (Info 1037).

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial. STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996).

Não é possível a manutenção de quiosques e trailers instalados sobre calçadas sem a regular aprovação estatal. STJ. 2ª Turma. REsp 1.846.075-DF, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03/03/2020 (Info 671).

A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, “a”, da CF). STF. Plenário. ADI 5.696/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 25/10/2019.

A autoexecutoriedade não retira da Administração Pública a possibilidade de valer-se de decisão judicial que lhe assegure a providência fática que almeja, pois nem sempre as medidas tomadas pelo Poder Público no



exercício do poder de polícia são suficientes. STJ. 2ª Turma. REsp 1651622/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/03/2017.

Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1484933/CE, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 21/03/2017.

O PROCON detém poder de polícia para impor multas (art. 57 do CDC) decorrentes de transgressão às regras ditadas pela Lei n.º 8.078/90. Assim, a sanção administrativa aplicada pelo PROCON reveste-se de legitimidade, em virtude de seu poder de polícia (atividade administrativa de ordenação) para cominar multas relacionadas à transgressão do CDC. STJ. 1ª Turma. AgInt no REsp 1594667/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 04/08/2016.

Súmula vinculante 49: Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

Súmula 312-STJ: No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração.

Súmula 467-STJ: Prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo, a pretensão da Administração Pública de promover a execução da multa por infração ambiental.

Bem, pessoal. É isso! Até mais!