

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais

Eduardo Caceres Kichalowski

O poder de polícia administrativa no Brasil:

Uma análise acerca da (in) delegabilidade dessa atividade a pessoas jurídicas de direito público, direito privado e particulares

Porto Alegre

2024

Eduardo Caceres Kichalowski

O poder de polícia administrativa no Brasil:

Uma análise acerca da (in) delegabilidade dessa atividade a pessoas jurídicas de direito público, direito privado e particulares

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre

2024

Eduardo Caceres Kichalowski

O poder de polícia administrativa no Brasil:

Uma análise acerca da (in) delegabilidade dessa atividade a pessoas jurídicas de direito público, direito privado e particulares

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Guilherme Augustin Adamy
UFRGS

Doutoranda Ana Beatriz Getelina Souza
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria fazer um agradecimento aos meus pais, sem os quais eu não teria motivação e disciplina para conquistar um diploma acadêmico em uma das melhores universidades federais do Brasil, posto que, desde a minha preparação para o vestibular até as etapas finais do curso recebi todo o apoio e amparo necessário para enfrentar o nobre desafio de ser discente do curso de ciências jurídicas e sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Além dos meus pais, gostaria de agradecer meus irmãos, amigos, colegas de trabalho e meu professor orientador por todo auxílio e suporte na elaboração do meu trabalho de conclusão.

RESUMO

A administração pública possui diversas atividades, as quais são exercidas por seus agentes públicos, como a limitação imposta pelo poder sancionador do Estado, com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar a atividade do poder de polícia administrativa no Brasil e a sua possibilidade – ou não – de delegação a pessoas jurídicas de direito público, de direito privado e a particulares. Dessa forma, busca-se identificar os possíveis casos em que seja possível a delegabilidade do poder de polícia administrativa. Nesse contexto, o método de pesquisa empreendido segue natureza de pesquisa jurisprudencial e bibliográfica, com utilização de precedentes dos tribunais superiores e de doutrina nacional. Ao final, pode-se constatar que o poder de polícia administrativa pode ser delegado em alguns casos, como a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração. Além disso, é possível verificar a impossibilidade de delegação dessa atividade a particulares sem vínculo com a administração pública.

Palavras-chave: Administração pública; Poder de polícia administrativa; delegabilidade.

ABSTRACT

The public administration has various activities, which are exercised by its public officials, such as the limitation imposed by the sanctioning power of the State on the basis of the principle of the supremacy of the public interest over the private. In this sense, the present work aims to analyze the activity of the administrative police power in Brazil and its possibility or not of delegation to legal entities of public, private law and to individuals. In this way, it seeks to identify the possible cases in which it is possible to delegate the power of administrative police. In this context, the research method undertaken follows the nature of jurisprudential and bibliographic research, using precedents from higher courts and national doctrine. Finally, it can be observed that the power of administrative police may be delegated in some cases, such as to private legal entities in the administration. Furthermore, it is possible to verify the impossibility of delegating this activity to individuals without link with the public administration.

Keywords: Public administration; Administrative police power; delegability.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL	9
2.1	BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	9
2.2	CONCEITO LEGAL E DOUTRINÁRIO	11
2.3	DIFERENÇA ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA	14
2.4	MODOS DE ATUAÇÃO	15
2.5	CARACTERÍSTICAS.....	17
2.6	SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA.....	18
3	DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO	20
3.1	ASPECTOS GERAIS E POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS	20
3.2	DELEGAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA.....	21
3.3	DELEGAÇÃO A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
3.4	DELEGAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	26
4	DA INDELEGABILIDADE A PARTICULARES	30
4.1	ASPECTOS GERAIS E POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS	30
4.2	JULGAMENTO DA ADI 1717	32
4.3	CASO DA CCEE	33
4.4	CASO DOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE SANTA CATARINA.....	35
5	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, é possível constatar que diversas atividades desempenhadas pela Administração Pública interferem direta ou indiretamente na vida em sociedade. Isso porque, em muitos casos, o poder público deve intervir ou restringir alguns direitos individuais com o propósito de garantir o bem-estar e a tranquilidade geral. Dessa forma, o princípio do interesse público sobre o individual é uma justificativa usada pelo Estado para limitar o interesse privado que, de algum modo, representa risco para toda uma coletividade.

Nesse aspecto, pode-se mencionar o exercício do poder de polícia administrativa, o qual desempenha a sua força de império e coerção sobre os particulares, tem como objetivo restringir direitos de alguns para assegurar a segurança dos demais. A Administração Pública utiliza-se de inúmeros meios de atuação para garantir o cumprimento dos dispositivos legais como fiscalizações, autuações e interdições.

Além disso, a polícia administrativa, embora não seja a única forma de exercício de poder de polícia - uma vez que há a polícia judiciária e o policiamento ostensivo de manutenção da ordem pública -, será analisada com mais detalhes neste trabalho.

Nesse contexto, busca-se analisar a possibilidade ou não de delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito público, direito privado e particulares. Assim, serão abordadas informações preliminares como a contextualização histórica, conceitos e características do poder de polícia. Assim, serão utilizados precedentes judiciais e posicionamentos doutrinários para dar base à linha de pesquisa.

Em vista disso, justifica-se a escolha do tema pela necessidade de se entender em quais casos há a possibilidade da delegabilidade do exercício do poder de polícia administrativa, bem como investigar a sua indelegabilidade. Isso mostra-se relevante pois, desde a Constituição de 1988, há poucos julgados de tribunais superiores sobre essa temática. Ademais, não há um aprofundamento doutrinário sobre esse assunto, uma vez que os autores dão mais ênfase em questões gerais sobre o exercício dessa atividade.

O método de pesquisa aplicado tem como base a pesquisa de jurisprudência, legislativa e bibliográfica. Sendo a análise dedutiva utilizada para verificar textos e informações atinentes ao objeto de pesquisa. Para tanto, serão dispostos recursos de

artigos científicos, livros doutrinários, julgamento de casos concretos, dentre outros documentos pertinentes.

Assim, no primeiro tópico serão abordadas as questões gerais relacionadas ao poder de polícia administrativa. No segundo e terceiro tópico será realizado o estudo mais acurado acerca da delegabilidade e da indelegabilidade, tendo como base os precedentes.

Desse modo, a presente pesquisa tem como finalidade fazer um compilado de julgados e posicionamentos doutrinários para chegar a uma conclusão de quais hipóteses a Administração Pública pode delegar o seu poder ordenador, por meio do exercício da atividade de polícia administrativa.

2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Neste tópico serão abordadas algumas informações fundamentais inerentes ao exercício do poder de polícia administrativa desempenhado no Brasil. Dessa forma, realizar-se-á uma breve contextualização histórica e, após, discorrer-se-á acerca dos aspectos conceituais, da diferenciação entre os tipos de polícias, dos modos de atuação da polícia administrativa, das suas características e dos seus atributos. Por fim, far-se-á algumas considerações sobre a segurança pública e o poder de polícia.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Antes de conceituar e tecer demais informações necessárias relacionadas ao poder de polícia administrativa, convém fazer algumas ponderações sobre a sua história, principalmente quanto ao surgimento e às formas de implantação na administração pública brasileira. Embora exista um número irrisório de livros e pesquisas sobre a origem dessa atividade, será possível situá-la historicamente de forma concisa.

De início, é necessário mencionar a origem etimológica da palavra polícia, uma vez que é de suma importância para compreender a sua evolução no decorrer do tempo. Desse modo, pode-se afirmar que sua origem remonta ao latim com a expressão *politia*, a qual foi uma latinização do vocábulo *politeia*, que surgiu no período da Antiguidade Clássica na Grécia para fazer referência a toda a atividade da cidade-estado.¹

Já no período medieval europeu, a conceituação de polícia tem seus aspectos conceituais derivados da atuação da figura do príncipe, já que este detinha um poder chamado de *jus politiae*, o que denota a tudo que era essencial à “boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado, em contraposição à *boa ordem moral e religiosa*, de competência exclusiva da autoridade eclesiástica”.²

Na Idade Moderna, o conceito de polícia é ampliado de forma a designar toda a atividade que o Estado desempenha, de modo que este tinha a competência para

¹ AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: etimologia e evolução do conceito. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/7633#:~:text=Nasce%20na%20Antiguidade%20Cl%C3%A1ssica%20greco,sociedade%20civil%2C%20promovida%20pelo%20pr%C3%ADncipe>. Acesso em: 13 jan. 2024. p. 216.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 133.

impõe ordem pública no seu território. Nesse período, nasce o conceito de “Estado de Polícia” para representar a força da autoridade estatal, tendo como base o controle social e ação discricionária.³

Na Idade Contemporânea, principalmente após as grandes revoluções liberais ocorridas na Europa, surge na França o conceito de polícia administrativa inserida no art. 19 do Código dos Delitos e das Penas de 3 Brumário do Ano IV de 25 de outubro de 1795. Nesse sentido, o referido diploma afirmava que a polícia administrativa tinha como objetivo a manutenção habitual da ordem pública em todos os lugares e em todos os setores da administração geral.⁴

No Brasil, a primeira referência ao poder de polícia administrativa surge no período imperial com a Constituição de 1824, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada por Dom Pedro I. Assim sendo, o art. 169 afirmava que lei posterior deveria regulamentar as “posturas policiais” das câmaras municipais.⁵

Nessa mesma época, as funções do poder de polícia administrativa foram positivadas por meio do Regulamento n. 120 de 31 de janeiro de 1842.⁶ Dessa maneira, tal regulamento dispôs as competências entre a polícia administrativa e a judiciária. Com relação à polícia administrativa, suas competências foram colocadas logo no artigo segundo.⁷

Na doutrina brasileira, o primeiro autor a tratar sobre a polícia administrativa foi o professor Pereira do Rego em 1857. Dois anos mais tarde, em 1859, o autor Veiga Cabral cita o poder de polícia administrativa em seu livro. Já no início do século seguinte, os principais doutrinadores brasileiros a escrever sobre o poder de polícia foram: Alcides Cruz em 1910, Ruy Barbosa em 1915 e Aurelino Leal em 1918.⁸

³ AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: etimologia e evolução do conceito. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/7633#:~:text=Nasce%20na%20Antiguidade%20C%3%A1ssica%20greco,sociedade%20civil%2C%20promovida%20pelo%20pr%3ADncipe>. Acesso em: 13 jan. 2024. p. 229.

⁴ *Ibid.*, p. 216.

⁵ MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 199, p. 89–96, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46490>. Acesso em: 07 dez. 2023. p. 92.

⁶ PEGORETTI, Carlos Roberto. Origem do poder de polícia – liberdades x interesse público – aspectos filosóficos. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/origem-do-poder-de-policia-liberdades-x-interesse-publico-aspectos-filosoficos>. Acesso em: 07 dez. 2023.

⁷ BRASIL. Regulamento n. 120, de 31 de janeiro de 1842. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei n. 261 de 3 de dezembro de 1841. Rio de Janeiro: Palácio do Rio de Janeiro, 1842.

⁸ MEDAUAR, Odete, *op. cit.*, p. 92.

Além disso, no século XX, a Constituição Federal de 1937 fez uma importante referência ao poder de polícia em seu art. 18, alínea a, destacando que os Estados poderiam legislar sobre “medidas de polícia para proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos”.⁹

Contudo, o grande marco da concretização do poder de polícia administrativa no direito brasileiro foi a entrada em vigor do Código Tributário Nacional, em outubro de 1967, o qual regulamentou o Sistema Tributário Nacional e instituiu normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Desse modo, em seu art. 78, foi positivado o conceito de poder de polícia, além de caracterizar o seu regular exercício pela Administração Pública.¹⁰

Logo em seguida, a Constituição Federal de 1967 fez referência ao poder de polícia no capítulo sobre o sistema tributário nacional, sendo que o art. 19, inciso II, afirmou que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar taxas pelo exercício regular do poder de polícia.¹¹

Por fim, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, inciso II, seguiu o que estava positivado na carta magna de 1967, reafirmando que os todos os entes federativos poderiam instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia.¹²

2.2 CONCEITO LEGAL E DOUTRINÁRIO

Após a breve contextualização histórica do poder de polícia administrativa, convém tecer algumas considerações sobre o conceito dessa atividade exercida pela Administração Pública. Assim, é possível verificar a sua conceituação por meio do ordenamento jurídico brasileiro e da doutrina, uma vez que são diversos autores que elaboraram uma própria definição própria. Mesmo assim, há pouca divergência entre os conceitos utilizados por eles.

No que se refere à positivação do conceito de poder de polícia administrativa, pode-se mencionar o art. 78 do Código Tributário Nacional, o qual traz importante e completa definição:

⁹ BRASIL. **Constituição** (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

¹⁰ BRASIL. Lei n. 5.172, de 35 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966.

¹¹ BRASIL. **Constituição** (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

¹² BRASIL. [**Constituição** (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

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.

Além disso, nesse mesmo artigo, o seu parágrafo único afirma que o regular poder de polícia é considerado com tal, “quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

Dessa forma, a preceituação legal do poder de polícia administrativa possibilitou uma maior segurança jurídica para os agentes públicos que trabalham no dia a dia com essa atividade. Isso porque, sem essa positivação, poderiam ser realizadas diversas interpretações e, portanto, o termo poder de polícia poderia ser muito amplo ou limitado à segurança pública.

Além do conceito legal exposto, diversos doutrinadores criaram sua própria definição de poder de polícia. Assim, convém mencionar alguns dos principais autores brasileiros. Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.¹³

Já, de acordo com Hely Lopes Meirelles, o “poder de polícia é a faculdade 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”.¹⁴ Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello, preceitua que:

Pelo poder de polícia, o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos participantes se mantenha consoante com as exigências legais, o que

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 135.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2007. p. 131.

pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos.¹⁵

Ainda nessa mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 77), conceitua o poder de polícia “como a 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”.¹⁶

Do mesmo modo, Marçal Justen Filho tece as seguintes considerações sobre o conceito:

O poder de polícia compreende competências estatais orientadas a conformar a autonomia dos sujeitos. Isso envolve a imposição de limites e a criação de deveres. Por isso, o poder de polícia se manifesta prioritariamente por via da Constituição e da edição de leis. A competência administrativa de poder de polícia tem por fundamento as normas constitucionais e legais.¹⁷

Outrossim, o professor Ruy Cirne Lima afirma que “são, realmente, os direitos individuais suscetíveis de limitação em seu exercício. Consistirá a limitação em restrição consentida pelo indivíduo, ou provirá, talvez, de norma ou ato do Poder Público”.¹⁸

Ainda, nesse contexto, José Cretella Júnior diz que “a ação policial circunscrever-se de modo preciso àquele escopo, sem interferir em certas e determinadas áreas eleitas como intangíveis pelas leis e regulamentos de cada país”.¹⁹

Por conseguinte, apesar de diversos autores discorrerem acerca do conceito de poder de polícia administrativa, fica evidente a convergência conceitual entre eles, uma vez que a maioria usa como base a definição expressa no art. 78 do Código Tributário Nacional. Assim sendo, nas palavras de Luiz Paulo Rosek Germano, “o conceito mais completo encontra-se previsto”²⁰ nesse diploma legal.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 628.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 77.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 356.

¹⁸ LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. Porto Alegre: Editora Malheiros, 2007. p. 304.

¹⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo: poder de polícia e política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 46.

²⁰ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 127.

Contudo, esse autor acha inadequado o uso da terminologia poder de polícia, na medida em que “invoca um Estado de Polícia marcado pela exceção aos direitos fundamentais, cujos princípios encontram-se muito mais vinculados ao exercício de um grande agente soberano do que propriamente de uma atividade lícita e democrática”.²¹

2.3 DIFERENÇA ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

No Brasil, é comum encontrar programas de televisão, muitas vezes sensacionalistas, que mostram o trabalho realizado pela polícia judiciária e pela polícia administrativa sem especificar a competência de cada uma. Dessa maneira, a maioria dos telespectadores não sabem diferenciar o papel exercido por cada órgão público de segurança pública. Dessa forma, a mídia televisiva, em muitos casos, trata de modo genérico a atuação dos policiais militares e dos agentes da polícia civil e federal, por exemplo.

Todavia, embora estes órgãos estejam vinculados à segurança pública, com previsão no art. 144 da Constituição Federal, é possível diferenciá-los pela função que cada um exerce. Em vista disso, enquanto as polícias civil e federal têm suas prerrogativas de polícia judiciária positivas no Código de Processo Penal (CPP), as polícias militares possuem suas atividades de polícia administrativa registradas em legislação própria de seu respectivo Estado.

Nesse contexto, convém mencionar o art. 4 do CPP, o qual dispõe que “a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Além disso, um mesmo órgão pode exercer atividade de polícia administrativa e judiciária, como é o caso da Polícia Federal. Assim, para o exercício do poder de polícia administrativa, o agente não precisa ser necessariamente da segurança pública, pois há órgãos de fiscalização vinculados a outras secretarias ou ministérios, como a vigilância sanitária e a receita federal, a título de exemplo.

Nesse sentido, Rafael Maffini assevera que “embora até possa ser exercida por órgãos públicos de polícia judiciária (ex: Polícia Federal) ou de polícia de manutenção

²¹ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 127.

da ordem (ex: Corpos de Bombeiros), a polícia administrativa, em sentido próprio, não tem direta relação com o conceito de segurança pública”.²²

Ainda, o mesmo autor supracitado, para diferenciar poder de polícia administrativa da judiciária, informa que:

A polícia judiciária tem uma finalidade e uma atuação eminentemente repressiva, no sentido de ser posta em movimento a partir de fatos já ocorridos. Já a polícia administrativa tem, necessariamente, uma finalidade preventiva, com vistas a evitar lesões ao interesse coletivo, tendo, para tanto, instrumentos preventivos (o que ocorre com maior frequência) e repressivos. Outra diferença importante consiste no fato de que o poder de polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades sobre pessoas.²³

Álvaro Lazzarini faz uma importante distinção, segundo o qual “a Polícia Administrativa, propriamente dita, é preventiva, regida pelas normas e princípios jurídicos do Direito Administrativo, enquanto a Polícia Judiciária é repressiva, exercendo atividade administrativa de auxiliar da repressão criminal”.²⁴

Por fim, convém citar a professora Odete Medauar, a qual sustenta que:

Em essência, a polícia administrativa, ou poder de polícia, restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos; e auxilia o judiciário no cumprimento de suas sentenças.²⁵

2.4 MODOS DE ATUAÇÃO

O Brasil possui diversos meios de atuação pelos quais o poder de polícia administrativa concretiza-se, uma vez que há o exercício do poder ordenador do Estado em uma parte significativa da Administração Pública direta e indireta. Dessa forma, é importante ressaltar que diversos órgãos e entidades atuam com essa limitação estatal, como é o caso da Receita Federal, da Polícia Federal, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO).

²² MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 80.

²³ MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 81.

²⁴ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412>. Acesso em: 15 dez. 2023.

²⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 401.

À vista disso, o professor Luiz Paulo Rosek Germano afirma com precisão que “o exercício do poder de polícia recai sobre as mais variadas matérias, visando a proteção de diversos interesses”.²⁶

Além do exposto, é preciso destacar que a doutrina nacional costuma dividir os modos de atuação em algumas etapas, as quais são comumente chamadas de ciclo de polícia. Desse modo, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto, costuma-se delimitar em quatro partes, quais sejam: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia, e a sanção de polícia.²⁷

No que se refere à ordem de polícia, pode-se dizer que “é o preceito legal básico que inicia o seu ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfazendo a reserva constitucional”. Ainda, o autor afirma que “a limitação é o instrumento básico da atuação administrativa de polícia”.²⁸

Já o consentimento de polícia, é caracterizado como o “ato administrativo de anuência que possibilita a utilização de propriedade particular ou o exercício da atividade privada”. Como exemplo, é possível mencionar a licença e a autorização.²⁹

Na fiscalização de polícia “primeiramente realiza a prevenção das infrações pela observação do cumprimento, pelos administradores, das ordens e dos consentimentos de polícia; e, em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infratores”.³⁰

A sanção de polícia é caracterizada como um “ato unilateral, extroverso, que visa a assegurar, por sua aplicação, a repressão da infração e a restabelecer o atendimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato corretivo, dissuadir-o de iniciar uma transgressão administrativa”.³¹

Por sua vez, Di Pietro afirma que o Estado utiliza dois meios de atuação. O primeiro trata-se dos atos normativos em geral, os quais “pela lei, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais,

²⁶ GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 132.

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 444.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibid.*, p. 445.

³⁰ *Ibid.*, p. 447.

³¹ *Ibidem*.

estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação”.³²

O segundo meio de atuação, segundo essa importante doutrinadora brasileira, trata-se dos “atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), [...] e medidas preventivas”.³³

Diante do disso, conclui-se que a atuação do poder de polícia administrativa só será efetivada se for realizada com o devido respeito aos ditames jurídicos e legais, com respeito aos direitos fundamentais e a devida proporcionalidade do ato praticado. Dessa maneira, “há que conciliar o interesse social com os direitos individuais consagrados na Constituição”.³⁴

2.5 CARACTERÍSTICAS

O poder de polícia administrativa, sendo um ato administrativo de direito público, possui seu poder de império estatal manifestado por diferentes aspectos, em que o agente público utilizará como respaldo para a prática desse comando diante de um caso concreto. Com isso, torna-se de fundamental importância compreender quais são as características e os atributos que estão conectados a esse ato.

Nesse contexto, a doutrina de Marcelo Alexandrino, em conformidade com as demais, adota três atributos para qualificar o exercício do poder de polícia administrativa: “a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade”.³⁵

No que se refere à discricionariedade, destaca-se que esta qualidade significa que a Administração Pública, “quanto aos atos a ele relacionados, regra geral, dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo”.³⁶

Quanto à autoexecutoriedade, é possível expor que a “Administração precisa possuir a prerrogativa de impor diretamente, sem necessidade de prévia autorização

³² DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. pp. 136-137.

³³ *Ibid.*, p. 137.

³⁴ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 160.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibid.*, p. 161.

judicial, as medidas ou sanções de polícia administrativa”.³⁷ Como exemplo, menciona-se o ato de interdição realizado pelos corpos de bombeiros militares em edificações que possuem alguma deficiência grave em suas medidas de prevenção contra incêndios e desastres, já que não há necessidade de autorização judicial para executá-lo.

O último atributo é o da coercibilidade, segundo o qual “nos informa que as medidas adotadas pela Administração podem ser impostas coativamente ao administrado, ou seja, sua observância é obrigatória para o particular”.³⁸ Dessa forma, o agente público poderá requerer auxílio das forças de segurança pública para impor o cumprimento do seu ato.

2.6 SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE POLÍCIA

A manifestação do poder de polícia administrativa pode ser encontrada em entidades e órgãos de diferentes áreas, como por exemplo: a fiscal, a consumerista, a sanitária, a saúde, o meio ambiente e a segurança pública. Além disso, muito embora seja possível encontrar em diversos setores, é neste último que fica mais evidente perante a sociedade. Isso porque, as forças de segurança, como as polícias e os corpos de bombeiros militares, possuem elevado número de agentes públicos que atuam no cotidiano brasileiro.

No entanto, ao contrário do que muitos pensam, o poder de polícia administrativa não possui uma relação direta com a segurança pública em seu sentido propriamente dito, já que os órgãos dessa área desempenham um papel mais amplo no que se refere à manutenção da ordem pública, seja com a polícia judiciária, seja com o policiamento ostensivo.³⁹

Nesse contexto, convém trazer as considerações do professor Álvaro Lazzarini, segundo o qual, “a ordem pública, bem por isso, é efeito da causa segurança pública ou, ainda, é efeito da causa tranquilidade pública ou, ainda, é efeito da causa

³⁷ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 160.

³⁸ *Ibid.*, p. 163.

³⁹ MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 80.

salubridade pública. Cada um desses aspectos é, por si só, a causa do efeito ordem pública”.⁴⁰

Por fim, ainda nesse aspecto, o mesmo autor, afirma que:

Ao cuidar da Polícia Administrativa, partindo de textos legais franceses, Louis Rolland afirmou ter a polícia por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo, então, que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo.⁴¹

⁴⁰ LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 198, p. 69–83, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412>. Acesso em: 15 dez. 2023. p. 72.

⁴¹ *Ibid.*, p. 71.

3 DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO

Após as considerações introdutórias sobre o poder de polícia administrativa no Brasil, desde seu surgimento até as suas características atuais, realizada no tópico anterior, convém aprofundar, neste momento, a análise sobre o objeto principal desta pesquisa. Isto é, focar-se-á a respeito da delegabilidade para pessoas jurídicas de direito público e privado, bem como serão abordados os ensinamentos doutrinários e os precedentes judiciais sobre esse tema.

3.1 ASPECTOS GERAIS E POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS

Inicialmente, destaca-se que os atos de polícia administrativa são, como regra, praticados por agentes públicos vinculados a órgãos e entidades de direito público. No entanto, a Administração Pública também possui em sua estrutura pessoas jurídicas de direito privado, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Dessa forma, surge o questionamento sobre a possibilidade ou não de delegação dessa atividade tipicamente estatal.

No que se refere a delegabilidade do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito público, não há nenhum óbice encontrado no ordenamento jurídico ou na doutrina, uma vez que órgãos e entidades de direito público da administração indireta exercem atividades típicas do Estado.

Já no que tange a delegabilidade para pessoas jurídicas de direito privado, é possível encontrar algumas divergências doutrinárias, assim como restrições em decisões dos tribunais superiores, posto que são recentes os julgados e entendimentos firmados sobre este tema.

Dessa forma, embora já exista um posicionamento jurisprudencial sobre a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a pessoas de direito privado integrantes da administração, ainda há posições doutrinárias contrárias a esse entendimento. A título de exemplo, destaca-se o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual não seria possível a delegabilidade dessa atividade.⁴²

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 754.

3.2 DELEGAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Preliminarmente, é preciso tecer algumas considerações sobre a estruturação da administração pública direta e indireta no Brasil, já que há uma organização subjetiva, com pessoas de direito público e privado. Nesse sentido, a administração direta abrange as entidades políticas, possuindo personalidade jurídica de direito público, isto é, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Por outro lado, são integrantes da administração indireta as entidades administrativas com personalidade jurídica de direito público como as autarquias, fundações de direito público e os consórcios públicos. Além disso, as pessoas com personalidade jurídica de direito privado também integram essa estrutura descentralizada, como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, consórcios públicos privados e sociedade subsidiárias.⁴³

No que diz respeito à delegabilidade do poder polícia administrativa, constata-se que não há divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre a delegação entre entidades com personalidade jurídica de direito público, já que estas integram a administração pública exercendo função típica de Estado. Desse modo, nesse caso, a delegação entre a administração direta e a indireta é plenamente compatível, desde que estas sejam regidas pelo regime estatutário e pelo direito público. Nesse sentido, o PROCON/SP, é um exemplo de fundação de direito público, o qual recebeu a incumbência de fiscalização quanto à proteção e defesa do consumidor.⁴⁴

3.3 DELEGAÇÃO A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que concerne a delegação a entidades com personalidade jurídica de direito privado integrantes da Administração, em que pese seja possível encontrar discordâncias doutrinárias, por ora, convém trazer alguns posicionamentos doutrinários favoráveis acerca dessa temática. Nesse contexto, é importante mencionar as afirmações de Rafael Maffini:

⁴³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 110.

⁴⁴ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Poder de Polícia: compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados**. Ribeirão Preto, SP: IELD, 2014. p. 192-193.

A simples transferência a entidades de direito privado integrantes da Administração Pública não retira do Estado a ingerência sobre o poder de polícia, demais do fato de que as empresas estatais não possuem, ao menos em sentido técnico, fins lucrativos. O que elas têm é o dever de obtenção do lucro (melhor seria falar-se em superávit), como decorrência do princípio da eficiência.⁴⁵

O mesmo autor, ainda argumenta que: “se restar comprovado que empresas do Estado fazem mau uso do poder de polícia, por exemplo, visando, com ele, a majorar indevidamente sua receita, em tal hipótese deverão os atos de polícia administrativa ser invalidados por desvio de finalidade”.⁴⁶ Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, faz as seguintes considerações sobre o tema.

Quanto às pessoas jurídicas integrantes da Administração indireta, de início já vale destacar que tais entidades não podem ser confundidas com particulares que, quando contratadas pelo Estado para a realização de missão de relevante interesse coletivo, legitimamente perseguem dois fins: o privado de lucro e o público subjacente à atividade delegada.⁴⁷

Além disso, Cunha Filho diz que “o fato de uma entidade ter personalidade jurídica privada não exclui o dever de esta desenvolver certas atividades sob regime de direito público, como seria o caso do poder de polícia”.⁴⁸ Ainda, convém citar as afirmações do professor Flávio Henrique Unes Pereira.

Para demonstrar que o ordenamento jurídico pátrio já admite a delegação de poderes públicos, incluindo os de polícia administrativa, examinamos algumas hipóteses: a) delegação direta da lei (v.g.: proprietários de restaurantes e comandantes de embarcações); b) por meio de ato administrativo (v.g.: titular de serviço notarial); e c) mediante contrato administrativo (v.g.: concessionários de serviços públicos; parceiros privados nas concessões especiais: o caso dos presídios; e terceirização. Desse modo, foi possível perceber que inexistem, nas espécies analisadas, características justificadoras da transferência de poder público que não esteja presente também na atividade de polícia administrativa, desde que atendidos os requisitos jurídicos para tanto.⁴⁹

Esse mesmo autor, afirma sobre “o dever de o agente responsável pelo exercício de atividade de poder de polícia requisitar a força policial, quando houver

⁴⁵ MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 83.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Poder de Polícia: compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados**. Ribeirão Preto, SP: IELD, 2014. p. 196.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 197.

⁴⁹ PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Regulação, fiscalização e sanção: fundamentos e requisitos da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a particulares**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 203.

resistência ao cumprimento de obrigação decorrente da fiscalização ou sanção administrativa”.⁵⁰

Diante do exposto, é possível encontrar na doutrina nacional a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a entidades com personalidade jurídica de direito privado, desde que essas sejam integrantes da administração pública, já que estariam legitimadas a exercer o poder sancionador do Estado, uma vez que essas entidades exercem função típica pública estatal. Além do mais, para o ingresso de agentes públicos essas mesmas pessoas jurídicas também devem lançar edital de concurso público para o ingresso de novos agentes, de forma a legitimar a atuação destes.

Além de ser possível encontrar na doutrina a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração, também é possível encontrar na jurisprudência, como é o caso do precedente firmado pelo STF, com o tema 532. Neste diapasão, segue a ementa da decisão na íntegra:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 532. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ADEQUADA E DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AFASTADAS. PODER DE POLÍCIA. TEORIA DO CICLO DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ATUAÇÃO PRÓPRIA DO ESTADO. CAPITAL MAJORITARIAMENTE PÚBLICO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI FORMAL ESPECÍFICA PARA DELEGAÇÃO. CONTROLE DE ABUSOS E DESVIOS POR MEIO DO DEVIDO PROCESSO. CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO IRREGULAR. INDELEGABILIDADE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

1. O Plenário deste Supremo Tribunal reconheceu repercussão geral ao thema decidendum, veiculado nos autos destes recursos extraordinários, referente à definição da compatibilidade constitucional da delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta prestadoras de serviço público. 2. O poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Em sentido estrito, poder de polícia caracteriza uma atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de delimitar a liberdade e a propriedade. 3. A teoria do ciclo de polícia demonstra que o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia. 4. A extensão de regras do regime de direito público a pessoas jurídicas de direito privado integrantes

⁵⁰ PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Regulação, fiscalização e sanção**: fundamentos e requisitos da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a particulares. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 204.

da Administração Pública indireta, desde que prestem serviços públicos de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial é admissível pela jurisprudência da Corte. (Precedentes: RE 225.011, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ o acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2000, DJ 19/12/2002; RE 393.032-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 18/12/2009; RE 852.527-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 13/2/2015). 5. A constituição de uma pessoa jurídica integrante da Administração Pública indireta sob o regime de direito privado não a impede de ocasionalmente ter o seu regime aproximado daquele da Fazenda Pública, desde que não atue em regime concorrencial. 6. Consectariamente, a Constituição, ao autorizar a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista que tenham por objeto exclusivo a prestação de serviços públicos de atuação típica do Estado e em regime não concorrencial, autoriza, conseqüentemente, a delegação dos meios necessários à realização do serviço público delegado. Deveras: a) A admissão de empregados públicos deve ser precedida de concurso público, característica que não se coaduna com a despedida imotivada; b) o RE 589.998, esta Corte reconheceu que a ECT, que presta um serviço público em regime de monopólio, deve motivar a dispensa de seus empregados, assegurando-se, assim, que os princípios observados no momento da admissão sejam, também, respeitados por ocasião do desligamento; c) Os empregados públicos se submetem, ainda, aos princípios constitucionais de atuação da Administração Pública constantes do artigo 37 da Carta Política. Assim, eventuais interferências indevidas em sua atuação podem ser objeto de impugnação administrativa ou judicial; d) Ausente, portanto, qualquer incompatibilidade entre o regime celetista existente nas estatais prestadoras de serviço público em regime de monopólio e o exercício de atividade de polícia administrativa pelos seus empregados. 7. As estatais prestadoras de serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial podem atuar na companhia do atributo da coercibilidade inerente ao exercício do poder de polícia, mormente diante da atração do regime fazendário. 8. In casu, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS pode ser delegatária do poder de polícia de trânsito, inclusive quanto à aplicação de multas, porquanto se trata de estatal municipal de capital majoritariamente público, que presta exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial, consistente no policiamento do trânsito da cidade de Belo Horizonte.

Preliminares: 9. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o princípio da fundamentação das decisões não obriga o órgão julgador a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, mas somente aqueles que sejam suficientes para motivar o seu convencimento. Preliminar de violação do direito à prestação jurisdicional adequada afastada. 10. A alínea d, inciso III, artigo 102, da Constituição exige, para atração da competência do Supremo Tribunal Federal, declaração expressa da validade de lei local contestada em face de lei federal, o que, in casu, não se verifica. Preliminar de usurpação de competência afastada. 11. Os recursos extraordinários interpostos pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais devem ser CONHECIDOS em razão do preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade, notadamente o da tempestividade, prequestionamento, legitimidade e o do interesse recursal, além da repercussão geral da matéria reconhecida pelo Plenário Virtual desta Corte. 12. Ex positis, voto no sentido de (i) CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS e (ii) de CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para reconhecer a compatibilidade constitucional da delegação da atividade de policiamento de trânsito à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, nos limites da tese jurídica objetivamente fixada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal.

13. Repercussão geral constitucional que assenta a seguinte tese objetiva: “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.” (RE 633782, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-279 DIVULG 24-11-2020 PUBLIC 25-11-2020).⁵¹

No caso mencionado acima, a requerente Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS, impetrou ação para ter o reconhecimento da constitucionalidade da delegação do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública Indireta, com o intuito de legitimar a aplicação de multa de trânsito.

Diante disso, percebe-se que, no segundo e no terceiro item da decisão supracitada, são suscitados aspectos conceituais e doutrinários relacionados ao poder de polícia administrativa, como o seu conceito e a teoria do ciclo de polícia, a qual é composta de quatro fases, quais sejam: Ordem, Consentimento, Fiscalização e Sanção.

Logo em seguida, o julgador afirma que o STF já possui julgados no sentido de que ser possível estender as regras do regime de direito público a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, desde que prestem serviços públicos de atuação própria do Estado de modo exclusivo.

Outrossim, é argumentado que empresas públicas e sociedades de economia mista tem sua criação e autorização previstas na Constituição Federal. Assim, se possuírem objetivo exclusivo a prestação de serviços públicos de atuação tipicamente estatal, seria possível a delegação dos meios necessários à realização desse serviço, como o poder de polícia administrativa.

Já nos dois tópicos finais da decisão, o julgador reconheceu a compatibilidade constitucional da delegabilidade da atividade de poder de polícia administrativa à BHTRANS e reconheceu a constitucionalidade dessa atividade sancionatória às pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública. No entanto, é necessário que os seguintes requisitos estejam presentes: presença de Lei, capital

⁵¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 633.782**. Relator: Min. Luiz Fux. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 25 nov. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumerolIncidente=RE%20633782. Acesso em: 4 jan. 2024.

social majoritariamente público, prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e regime não concorrencial.

3.4 DELEGAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

A Constituição Federal brasileira de 1988, traz em seu artigo primeiro a estrutura da república federativa do Brasil, sendo formada pelos seguintes entes: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Cada ente federativo possui sua própria polícia e exerce o poder fiscalizatório e preventivo. Dessa forma, cumpre especificar o papel dos órgãos de segurança pública que exercem, mesmo de forma não tão típica, o poder de polícia administrativa.

Nesse contexto, é importante afirmar que são diversos os tipos de polícia dentro de cada ente federativo, como a polícia sanitária, ambiental, marítima e de trânsito. Todas têm em comum o dever de gerir seus atos de polícia administrativa em favor da supremacia do interesse público e da coletividade, apesar dos diferentes ramos de atuação.

Nessa mesma linha de pensamento, como exemplo, destaca-se que a polícia federal age em nome da união; as polícias civis e militares são vinculadas aos estados; e, nos municípios, as guardas municipais integram a segurança patrimonial municipal. Porém, surge o questionamento sobre a possibilidade de um ente delegar seu poder de polícia administrativa, por meio de uma força de segurança pública para outro ente federativo, como a delegação de atividade de polícia dos estados para as guardas municipais.

Seguindo essa lógica, é importante trazer o caso recente das guardas municipais, as quais tiveram o seu reconhecimento de força integrante da segurança pública pelo STF, em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, no final de 2023.⁵²

Ademais, é possível verificar que tramita na câmara dos deputados a mudança da nomenclatura “guarda municipal” para “polícia municipal”, de modo que com esta

⁵² STF. **Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, decide STF**. Brasília: Portal do Supremo Tribunal Federal, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 4 jan. 2024.

mudanças essa força de segurança municipal passaria a ter prerrogativas similares às forças de segurança estaduais, como o porte de arma de fogo.⁵³

Dessa forma, como integrantes da segurança pública, as guardas municipais passam a ter maior respaldo jurídico quanto ao exercício dos atos de poder de polícia administrativa, assim como as polícias vinculadas ao ente estadual. No entanto, ainda não há autorização expressa para que os guardas atuem como policiais.

As guardas municipais podem ter poder de polícia administrativa, uma vez que são órgãos públicos vinculados à administração direta. O mesmo ocorre com um guarda de trânsito, que trabalha em nome do Estado para fiscalizar e expedir notificações de multa por alguma infração efetuada por um condutor.

Neste diapasão, em 2023, o STJ firmou entendimento no AgRg no HC 796.401/SP, no sentido de que o poder de polícia em sentido amplo, exercido pelas polícias militares e civis, não poderia ser delegado para as guardas municipais, já que estas não possuem competência legal para atuar como polícia ostensiva e investigativa auxiliar do poder judiciário. A decisão sustenta que “em regra, estão fora de suas atribuições atividades como a investigação de suspeitos de crimes que não tenham relação com bens, serviços e instalações do município”.⁵⁴ Nesse contexto, cumpre trazer a ementa da decisão:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. BUSCA PESSOAL REALIZADA PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO DE FLAGRÂNCIA. ILICITUDE DA PROVA COLHIDA. ABSOLVIÇÃO DO AGENTE. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Esta Corte tem entendimento de que a guarda municipal não pode ultrapassar os limites próprios da prisão em flagrante, autuando de forma preventiva e investigativa, em clara, usurpação da função própria dos policiais militares. O art. 144, § 8º, da Constituição da República estabelece que aos guardas civis municipais cabe a proteção dos bens, serviços e instalações do município.

2. No caso, dos excertos acima reproduzidos, observa-se que o paciente não foi visto na prática da traficância ou trazendo objeto ilícito ou produto de crime no momento da abordagem. Os guardas municipais, ao abordarem o réu - frise-se com quem nada de ilícito foi encontrado - e, ato contínuo, ao diligenciaram à procura da droga na mata, agiram de forma investigativa, o que está vedado pela jurisprudência dos Tribunais Superiores. 3. Agravo regimental não provido. AgRg no HABEAS CORPUS Nº 796401 - SP, relator

⁵³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão aprova mudança de nome de guarda municipal para polícia municipal**. Brasília: Portal da Câmara dos Deputados, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1021627-comissao-aprova-mudanca-de-nome-de-guarda-municipal-para-policia-municipal/> Acesso em: 4 jan. 2024.

⁵⁴ STJ. **Guarda municipal integra segurança pública, mas não tem atribuições típicas de polícia**. Brasília: Portal do Superior Tribunal de Justiça, 02 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 4 jan. 2024.

Ministro Ribeiro Dantas. Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Julgado em 22/05/2023.

Todavia, percebe-se que o referido julgado limitou a atuação das guardas municipais quanto aos atos de polícia em geral, mas não quanto aos poderes de polícia administrativa, como fiscalização e prevenção. Desse modo, seria plenamente factível a ampliação da delegabilidade do poder de polícia administrativa, posto que essas forças de segurança municipais já desempenham papel de prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como de coibir infrações administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais conforme seu estatuto.⁵⁵

Em agosto de 2023, o plenário do STF estabeleceu entendimento de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública. Dessa maneira, “na decisão majoritária, tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, o Plenário afastou todas as interpretações judiciais que excluía essas instituições do Sistema de Segurança Pública”.⁵⁶ Segue ementa do julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública

⁵⁵ BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Brasília, 8 de agosto de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 13 jan. 2024.

⁵⁶ STF. **Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, decide STF.** Brasília: Portal do Supremo Tribunal Federal, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 4 jan. 2024.

(SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. ADPF 995, relator min Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgamento: 28/08/2023 Publicação: 09/10/2023.⁵⁷

Destarte, em que pese nem todos os órgãos de segurança pública atuem em atos de polícia administrativa, sabe-se que muitos exercem esse poder mesmo não sendo sua função típica. Dessa forma, o fato de as guardas municipais passarem a ser consideradas integrantes do sistema de segurança pública reforça o entendimento de que elas também poderiam exercer, com mais legitimidade, atos de polícia administrativa, como a fiscalização de trânsito ou a apreensão de produtos frutos do contrabando ou descaminho nas cidades.

Além do exposto, pode-se mencionar o caso dos auditores fiscais do trabalho como um exemplo passível de delegação do poder de polícia administrativa entre os entes federativos, uma vez que o art. 159 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁵⁸ diz que: “Mediante convênio autorizado pelo Ministro do Trabalho, poderão ser delegadas a outros órgãos federais, estaduais ou municipais atribuições de fiscalização ou orientação às empresas quanto ao cumprimento” das medidas de segurança e medicina do trabalho.

Dessa forma, em que pese os auditores fiscais do trabalho sejam funcionários públicos da união vinculados ao poder executivo federal, o artigo supramencionado deixa claro a possibilidade de os estados e os municípios receberem a delegação para atuar em fiscalizações trabalhistas por meio de seus auditores.

Diante disso, percebe-se que a delegação do poder de polícia administrativa entre os entes federativos pode ser factível em determinados casos, desde que haja previsão expressa em lei e não afronte a competência exclusiva prevista na carta constitucional.

⁵⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 09 out. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20995%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 5 jan. 2024.

⁵⁸ BRASIL. Decreto Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.h. Acesso em: 13 dez. 2023.

4 DA INDELEGABILIDADE A PARTICULARES

No que diz respeito à delegação do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado não integrantes da administração pública, pode-se constatar que o posicionamento majoritário da doutrina vai ao encontro dos precedentes judiciais, no sentido de que não é possível um particular, sem vínculo com a administração pública, exercer atividade de polícia administrativa.

Contudo, é possível verificar que, em alguns casos específicos, o particular pode exercer essa atividade de modo indireto e auxiliar, como é o caso de uma empresa contratada pela administração para fazer a manutenção e instalação dos radares de fiscalização de trânsito. Nesse ponto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz as seguintes afirmações:

Não se pode deixar de mencionar, no entanto, a existência de entendimento favorável à delegação de atividade de polícia exclusivamente materiais, desde que não envolvam o exercício de autoridade por um particular sobre outro cidadão. Seria o caso, por exemplo, da instalação de infraestrutura necessária para o exercício do poder de polícia, a colocação de sinalizações, a pura fiscalização (sem aplicação de sanções). Tal entendimento, que serve para justificar situações concretas já verificadas na prática administrativa, deve ser aceito com cautela, tendo em vista a dificuldade de distinguir a mera execução material do efetivo ato de polícia, privativo do poder público.⁵⁹

4.1 ASPECTOS GERAIS E POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS

Uma parte importante dos doutrinadores administrativistas brasileiros possui o entendimento no sentido de que não é possível a delegabilidade do poder de polícia administrativa a particulares, visto que seria uma atividade de competência exclusivamente estatal.

Além disso, a doutrina leva em conta a jurisprudência dos tribunais superiores para fundamentar seu entendimento sobre essa matéria, posto que há diversos precedentes contrários à delegação da atividade de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado não integrantes da administração pública. Nessa seara, cumpre trazer a doutrina de Di Pietro, a qual faz importantes afirmações a respeito da indelegabilidade desse poder sancionador.

Como atividade típica do Estado, o poder de polícia não pode ser delegado a particulares; é privativo de servidores investidos em cargos públicos, com garantias que protegem o exercício das funções públicas dessa natureza (

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 139.

conforme entendimento da jurisprudência do STF e do STJ); aceitação da possibilidade de delegação de atividades puramente materiais, que não envolvam exercício de autoridade sobre o cidadão.⁶⁰

Ainda nesse contexto, é necessário mencionar as afirmações de Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre o assunto:

Os atos jurídicos expressivos de poder de público, de autoridade pública, e, portanto, os de polícia administrativa, certamente não poderiam, ao menos em princípio e salvo circunstâncias excepcionais ou hipóteses muito específicas (caso, e.g., dos poderes reconhecidos aos capitães de navio), ser delegados a particulares, ou ser por eles praticados.⁶¹

Ademais, o doutrinador supracitado diz que:

A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no certíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o equilíbrio entre os particulares em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros.⁶²

Dessa forma, “salvo hipótese excepcionalíssimas (caso dos poderes outorgados aos comandantes de navio), não há delegação de ato jurídico de polícia a particular nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual”.⁶³

Com relação a isso, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, esclarece que “o poder de polícia, como faceta autoritária da função administrativa, deve em princípio ser exercido pelo próprio estado diretamente, sob regime de direito público”.⁶⁴ Esse mesmo autor, ainda diz que “a decisão de se aceitar a participação privada em atividades ancilares aquelas que são tipicamente estatais deve, necessariamente, ponderar as vantagens e desvantagens advindas de tal medida”.⁶⁵

Ademais, seguindo essa lógica, menciona-se o posicionamento do professor Rafael Maffini:

É necessário salientar que é possível a transferência a particulares, desde que se faça com regularidade licitatória e contratual, de atos materiais de preparação do poder de polícia propriamente dito (ex: expedição de tíquetes de parquímetros, o ato de fotografar veículos em controladores eletrônicos de

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 141.

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 754.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibid.*, p. 755.

⁶⁴ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Poder de Polícia: compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados**. Ribeirão Preto, SP: IELD, 2014. p. 205.

⁶⁵ *Ibidem*.

velocidade, o ato material de vistoriar um veículo para fins de licenciamento, etc) bem como de atos materiais de execução do poder de polícia(ex: ato material de apreender veículos em situação irregular, demolição de obra irregular, etc). O que não é possível é a transferência a particulares da prática de atos administrativos - dotados de cunho decisório, portanto 0 de poder de polícia administrativa (ex: o licenciamento de veículos automotores, a decisão quanto à autuação de trânsito, a decisão quanto à apreensão de veículo, a decisão quanto à demolição de obra irregular etc.). Trata-se, pois, de atividade estatal indelegável a particulares.⁶⁶

Por outro lado, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, entende que seja possível a delegação do poder de polícia administrativa a particulares “por meio de norma constitucional ou legal, [...] desde que a atividade seja exercida de maneira independente, sem influência de eventuais interesses privados”.⁶⁷

4.2 JULGAMENTO DA ADI 1717

Em 07 de novembro de 2002, a suprema corte de justiça brasileira firmou entendimento sobre a indelegabilidade do poder de polícia administrativa a pessoas jurídicas de direito privado não integrantes da administração, no julgamento da ADI 1717. Essa ação tratava sobre a inconstitucionalidade de parte de uma lei federal que permitia a delegação de atividade fiscalizatória exclusiva do Estado a particulares. Dessa forma, esse é um dos primeiros precedentes do STF relacionado ao assunto desde a promulgação da Constituição cidadã de 1988. Nesse contexto, segue a ementa do julgado para melhor elucidar o caso:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da 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, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (STF - DF: ADI 1717., Relator:

⁶⁶ MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 82.

⁶⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 288.

Min. Sydney Sanches. Data de Julgamento:07/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/03/2003).⁶⁸

Por conseguinte, percebe-se que, por decisão majoritária, o tribunal pleno do STF firmou entendimento no sentido de que uma entidade privada não possui legitimidade para exercer o poder de polícia administrativa, uma vez que se trata de atividade tipicamente estatal e indelegável a particulares.

4.3 CASO DA CCEE

Preliminarmente, é importante tecer algumas informações iniciais, no sentido de que a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) é uma pessoa jurídica de direito privado não integrante da administração pública, a qual tem por finalidade viabilizar a comercialização de energia elétrica no mercado de energia brasileiro.⁶⁹

Essa entidade privada não se confunde com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a qual é uma autarquia sob regime especial, integrante da administração pública indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia que faz a regulação do setor elétrico no Brasil. Além disso, essa agência regulador tem como objetivo regulamentar, controlar e fiscalizar a execução de serviços públicos transferidos para o setor privado por intermédio de concessões, permissões etc.⁷⁰

Por isso, a CCEE, além de possuir diversas limitações impostas pela lei, está subordinada à regulação e fiscalização da ANEEL e, portanto, não poderia receber a delegação de poderes inerentes ao Estado, como o poder de polícia administrativa exercido por essa autarquia especial.

Todavia, questionou-se a respeito da CCEE poder exercer ou não esse poder sancionatório com a aplicação de multas às empresas associadas, de maneira que o descumprimento contratual seria a causa dessa penalidade. Essa discussão chegou

⁶⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1717**. Relator: Min. Sydney Sanches. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 28 mar. 2003. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201717%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 14 jan. 2024.

⁶⁹ CCEE. Site institucional. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/governanca>. Acesso em: 14 jan. 2024.

⁷⁰ ANEEL. Site institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/a-aneel>. Acesso em: 14 jan. 2024.

até o Superior Tribunal de Justiça que ,no final do ano de 2023, julgou o recurso especial referente ao tema.⁷¹

No final de 2023, a primeira turma do STJ decidiu, no julgamento do RE 1.950.332, que a CCEE não possui legitimidade para exercer a atividade de poder de polícia administrativa. Nesse sentido, segue a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. FUNÇÃO SANCIONADORA. DELEGAÇÃO. CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – CCEE. ASSOCIAÇÃO DE NATUREZA PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A controvérsia de direito é sobre a possibilidade de delegar a função sancionadora do exercício do poder de polícia à associação de natureza privada – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). 2. No âmbito doutrinário, o exercício das atividades de polícia administrativa é “usualmente concebido como indelegável a entidades privadas. Pode-se tomar como assente na doutrina a impossibilidade de se delegar a entidades privadas funções que implicam a manifestação de poder de império do Estado.” (Funções administrativas do Estado [livro eletrônico] / Aline Lícia Klein, Floriano de Azevedo Marques Neto. -- 3. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. – [Tratado de direito administrativo; v. 4 / coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro], ePub). 3. 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 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”. 4. Esta Corte, 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. (STJ, EDcl no REsp 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/5/2010, DJe 16/6/2010; e REsp. 817.534/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009). 5. Não se desconhece que na ocasião do julgamento do RE 633.782/MG houve a revisão parcial do entendimento do STF sobre a possibilidade de delegação da função de polícia, cristalizando o Supremo a tese (representativa de controvérsia) 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”. 6. 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 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

⁷¹ STJ. **Câmara de Comercialização de Energia Elétrica não tem poder de polícia para multar usinas.** Portal do Superior Tribunal de Justiça, 09 out. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/09102023-Camara-de-Comercializacao-de-Energia-Eletrica-nao-tem-poder-de-policia-para-multar-usinas.aspx>. Acesso em: 14 jan. 2024.

peças jurídicas que, como fim principal, visam o lucro. 7. 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. 109.8. Recurso da parte demandada provido, para julgar improcedente o pedido da ação de cobrança. Recurso da CCEE prejudicado. (STJ - RESP.1.950.332 - RJ, Relator:Min. Gurgel de Faria, Data de Julgamento:26/09/2023, primeira turma. Data de Publicação: 02/10/2023).⁷²

4.4 CASO DOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE SANTA CATARINA

Outro caso recente que pode ser mencionado como exemplo da impossibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a particulares é o da atuação dos bombeiros voluntários do estado de Santa Catarina. A legitimidade deles está disposta em lei estadual para atuar por “delegação dos municípios em vistorias e fiscalizações, além de lavrar autos de infrações referentes a normas de segurança contra incêndio e pânico”.⁷³

Nesse aspecto, convém destacar que a competência constitucional para atuação na prevenção de incêndios em edificações, por meio de vistorias, fiscalizações e interdições pertence aos corpos de bombeiros militares. Sendo que estes são órgãos de segurança pública vinculados à administração direta dos estados. Dessa forma, possuem agentes públicos nomeados por concurso público e submetidos ao regime jurídico estatutário.

Além disso, em que pese a atuação dos corpos de bombeiros seja diretamente relacionada à tranquilidade pública, com ações de afretamento a desastres, como incêndios e inundações, estes possuem legitimidade para exercer o poder de polícia administrativa em ações relacionadas à prevenção de sinistros relacionados ao fogo descontrolado.

Por conseguinte, não seria razoável delegar uma função tipicamente estatal a terceiros não integrantes da administração pública, como é o caso dos bombeiros voluntários, os quais não se submetem a concurso público e não estão vinculados a regime estatutário, tampouco possuem deveres imputados aos agentes públicos.

⁷² BRASIL. STJ. **Recurso Especial n. 1.950.332**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Órgão Julgador: Primeira Turma. Brasília, 29 set. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201950332> Acesso em: 23 jan. 2023.

⁷³ STF. **STF invalida normas de SC que atribuíam poder de fiscalização a bombeiros voluntários**. Brasília: Portal do Supremo Tribunal Federal, 29 jun. 2023.. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509787&ori=1>. Acesso em: 23 jan. 2023.

No que se refere ao caso supracitado, a matéria foi julgada em outubro de 2023, na ADI 5354, pelo tribunal pleno do STF. Nesse sentido, segue a ementa do julgado.

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 12, § 1º, da Lei Estadual nº 16.157/13. Competência legislativa privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Normas estaduais suplementares à lei federal sobre normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares (Lei nº 10.029/00). Inovação e divergência com relação às disposições constantes da legislação federal. Contrariedade à lei federal sobre normas gerais sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público (Lei Federal nº 13.425/17). Usurpação de competência. Inconstitucionalidade formal. Delegação a entidade privada de atribuições inerentes ao poder de polícia administrativa. Impossibilidade. Procedência parcial do pedido. 1. A União, exercendo a competência legislativa conferida pelo texto constitucional no art. 22, inciso XXI, c/c o art. 144, inciso V e § 5º, da Constituição Federal, expediu a Lei nº 10.029/00, estabelecendo normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares. Assim, não é possível que os estados, suplementando a citada lei federal, inovem ou divirjam das disposições dela constantes, sob pena de usurpação de competência. A atividade fiscalizatória, bem como a consequente imposição de sanção pelo descumprimento das normas aplicáveis, são típicas manifestações do poder de polícia, e não poderiam, por expressa disposição legal federal, ter sido delegadas aos corpos de bombeiros voluntários, como fizeram as normas estaduais questionadas. 2. Depreende-se da Lei Federal nº 13.425/17, a qual estabelece diretrizes gerais e ações complementares sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, que os atos de poder de polícia praticados no contexto da prevenção e do combate a incêndios e desastres cabem ao corpo de bombeiros militar e à administração municipal, nada dispondo a lei federal sobre a delegação de atividades dessa natureza a particulares, razão pela qual as normas estaduais questionadas também contrariam o referido diploma federal. 3. Somente o Estado, em razão de sua própria conformação, pode impor, de forma coercitiva, numa relação vertical, a observância das leis pelo corpo social, na busca do bem comum. Desse modo, poderia ser delegada aos corpos de bombeiros voluntários tão somente a execução de atos materiais, mas não as atividades de fiscalização e imposição de sanções, haja vista que tais atribuições estão inseridas no conceito de poder de polícia administrativa e, por essa razão, devem ser desempenhadas por agentes públicos, os quais representam o próprio Estado. 4. Ação direta na qual se julga parcialmente procedente o pedido para declarar inconstitucionais as expressões “para fins de verificação e certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio” e “podendo os Municípios delegar competência aos bombeiros voluntários” constantes do parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado de Santa Catarina e do § 1º do art. 12 da Lei nº 16.157/13 daquele Estado, respectivamente. (STF - DF: ADI 5354., Relator:Min. Dias Toffoli, Data de Julgamento: 09/10/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação:25/10/2023).⁷⁴

⁷⁴ BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.354**. Relator: Min. Dias Toffoli. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, 01 ago. 2023. Disponível em:

Assim, no que se refere às normas de segurança e prevenção contra incêndios, percebe-se que o estado de Santa Catarina contém em sua constituição e lei estadual dispositivos contrários ou inovadores com relação à legislação federal, de modo a constatar uma possível usurpação de competência.

Dessa forma, somente a Lei Federal n. 10.029/2000 possui legitimidade para estabelecer normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos, de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares. Assim, a legislação estadual não pode inovar ou contrariar esse diploma legal.

Além do exposto, convém ressaltar que a referida lei federal não permite a delegação de atividade de polícia administrativa exercida pelos corpos de bombeiros militares em fiscalizações de segurança contra incêndios. Isso porque, sendo os bombeiros voluntários particulares, não teriam legitimidade para exercer esse poder impondo sanções, mas somente atividades meramente preparatórias ou material, de modo a auxiliar os militares, os quais são agentes públicos com vínculo estatutário.

Por fim, muito embora o julgador permita a possibilidade de delegação de atividades meramente material a particulares, fica evidente que a decisão citada fixa a impossibilidade de se delegar função típica sancionatória do poder de polícia administrativa a particulares.

5 CONCLUSÃO

Com base no que foi analisado, é possível afirmar que o exercício do poder de polícia administrativa caracteriza-se como um ato eminentemente executado por agentes públicos vinculados à administração pública, seja direta ou indireta. Não obstante, em alguns casos específicos, essa atividade pode ser delegada para pessoas jurídicas de direito público ou privado.

No que tange à delegabilidade do poder de polícia administrativa, constata-se que não há nenhum impeditivo para a Administração Pública direta delegar o exercício desse poder para entidades de direito público da administração indireta. Dessa forma, convém citar as agências reguladoras, as quais são autarquias especiais criadas com a finalidade de fiscalizar determinados setores em nome do Estado.

Quanto às pessoas jurídicas de direito privado, é necessário que elas integrem a administração pública, como as sociedades de economia mista ou empresas públicas, desde que recebam a delegação por meio de lei e que tenham seu capital social eminentemente público, assim como devem prestar serviço exclusivamente público e sem concorrência.

Com relação à delegação do poder de polícia administrativa entre os entes federativos, entende-se que seja possível mediante convênio, desde que haja previsão legal e não contenha usurpação de competência de norma constitucional ou hierarquicamente superior.

Por fim, no que diz respeito aos particulares, isto é, pessoas jurídicas de direito privado não integrantes da administração pública, é legítimo sustentar que há diversas fontes doutrinárias e jurisprudenciais recentes no sentido de que não é possível a delegação do poder de polícia administrativa. Contudo, a única ressalva trata-se da delegabilidade de atos meramente auxiliares e preparatórios, como a instalação de equipamentos que serão utilizados pelos agentes públicos responsáveis pelas fiscalizações e a execução de atos de polícia administrativa.

REFERÊNCIAS

AFONSO, João José Rodrigues. Polícia: etimologia e evolução do conceito. **Revista brasileira de ciências policiais**, v. 9, n. 1, p. 213-260, jan./jun. 2018. Disponível em:

<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/7633#:~:text=Nasce%20na%20Antiguidade%20Cl%C3%A1ssica%20greco,sociedade%20civil%2C%20promovida%20pelo%20pr%C3%ADncipe>. Acesso em: 13 jan. 2024.

ALEXANDRINO, MARCELO. **Direito Administrativo Descomplicado**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ANEEL. Site institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-aneel>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. [**Constituição** (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição** (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição** (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Decreto Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.h. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Brasília, 8 de agosto de 2014. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 35 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Regulamento n. 120 de 31 de janeiro de 1842. **Regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841**. Rio de Janeiro, Palácio do Rio de Janeiro, 1842.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.354**. Relator: Min. Dias Toffoli. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, 01 ago. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205354%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. STJ. **Recurso Especial n. 1.950.332**. Relator: Min. Gurgel de Faria. Órgão Julgador: Primeira Turma. Brasília, 29 set. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201950332> Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 09 out. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20995%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1717**. Relator: Min. Sydney Sanches. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 28 mar. 2003. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201717%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 633.782**. Relator: Min. Luiz Fux. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília, DF, 25 nov. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20633782. Acesso em: 4 jan. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão aprova mudança de nome de guarda municipal para polícia municipal**. Brasília: Portal da Câmara dos Deputados, 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1021627-comissao-aprova-mudanca-de-nome-de-guarda-municipal-para-policia-municipal/> Acesso em: 4 jan. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CCEE. Site institucional. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/web/guest/governanca>. Acesso em: 14 jan. 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo: poder de polícia e política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Poder de Polícia: compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados**. Ribeirão Preto, SP: IELD, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 198, p. 69–83, 1994. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. Porto Alegre: Editora Malheiros, 2007.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, [S. I.], v. 199, p. 89–96, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46490>. Acesso em: 07 dez. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

PEGORETTI, Carlos Roberto. Origem do poder de polícia – liberdades x interesse público – aspectos filosóficos. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/origem-do-poder-de-policia-liberdades-x-interesse-publico-aspectos-filosoficos>. Acesso em: 07 dez. 2023.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. **Regulação, fiscalização e sanção**: fundamentos e requisitos da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a particulares. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

STF. **Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, decide STF**. Brasília: Portal do Supremo Tribunal Federal, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 4 jan. 2024

STF. STF invalida normas de SC que atribuíam poder de fiscalização a bombeiros voluntários. Brasília: Portal do Supremo Tribunal Federal, 29 jun. 2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509787&ori=1>. Acesso em: 23 jan. 2023.

STJ. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica não tem poder de polícia para multar usinas. Portal do Superior Tribunal de Justiça, 09 out. 2023. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/09102023-Camara-de-Comercializacao-de-Energia-Eletrica-nao-tem-poder-de-policia-para-multar-usinas.aspx>. Acesso em: 14 jan. 2024.

STJ. Guarda municipal integra segurança pública, mas não tem atribuições típicas de polícia. Brasília: Portal do Superior Tribunal de Justiça, 02 out. 2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 4 jan. 2024.