

# O CONTROLE JURISDICIONAL DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO: A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E SEUS LIMITES

Antonio Gleydson Gadelha de Moura  
Acadêmico do 6º período do Curso de Direito - UFRN

*1- Considerações iniciais; 2- A expressão "poder de polícia" e sua delimitação; 3- A atuação da Administração Pública. 4- A interpretação jurisdicional da atividade administrativa e o controle principiológico. 5- Remate conclusivo. 6- Referências bibliográficas.*

## 1 - Considerações iniciais

A necessidade de adequação força uma constante reelaboração do ordenamento jurídico nacional e internacional em todas as searas, inclusive no Direito Administrativo.

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se como ponto de partida para rever a postura em que se deve pautar a relação entre o Estado e o cidadão. Com ela ganhou-se uma linha objetiva em que toda a atuação estatal deve limitar-se. Contudo, ainda existem campos da atividade administrativa que são mal delineados e, dentre eles, destacam-se os atos administrativos tomados sob a alegação de poder de polícia.

As positivações pós-Constituição vieram a exigir ainda maior cuidado com a retidão constitucional. Estas disposições, impulsionadas pela necessidade de integração do texto constitucional, constituíram-se, ao final, em verdadeiros microsistemas legislativos. Elas, muito comumente, tratam não só de direito material, mas, também, de matéria processual, findando sendo quase completamente autoreguláveis.

É indiscutível que a Administração Pública necessita deter prerrogativas garantidoras do exercício de suas atividades. Por outro lado, conseqüentemente, disso se cria uma sujeição dos administrados. Dessa forma, tem-se de um lado a autoridade da Administração, e, do outro, a liberdade individual das pessoas (naturais ou jurídicas).

No entanto, como estabelecer uma forma de atuação de órgãos e entidades administrativas, constitucional ou infraconstitucionalmente, competentes para a defesa de interesses tutelados, sem impor às pessoas uma perda nas garantias e direitos também constitucionais? E, como delimitar, em um caso concreto, qual o limite aceitável de ingerência estatal? – São estas as principais questões levantadas à atuação de órgãos como, por exemplo, PROCON's, ou, ainda, entidades como, v. g., DETRAN's.

A discussão que emerge do enfrentamento da questão envolve tópicos espraiados por diversos ramos do direito público, exigindo incursões em várias áreas, tais como, Direito do Consumidor, Direito de Trânsito, Direito Tributário, Direito Municipal etc.

Com o intuito de fornecer elementos para os questionamentos, tentando delinear a relação entre o poder de polícia administrativo e o administrado, este trabalho pretende nortear-se em suas reflexões sobre os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Para tanto, servirão de baliza os pronunciamentos dos tribunais, buscando-se a força da jurisprudência, além da elaboração doutrinária.

## 2 - A expressão poder de polícia e o seu delineamento

A expressão poder de polícia é uma daquelas que sofrem muitas críticas. Entretanto, antes de entendê-las é indispensável percebermos o seu desenvolvimento<sup>1</sup>.

A primeira acepção feita à designação é dada pelos gregos. Eles relacionaram-na às atividades no interior da polis grega. Nesse ponto, em nada coaduna-se com a noção atual.

Mais tarde, durante a baixa idade média, entendia-se com uma noção de complementariedade. Naquela ora, o poder migrava de dois pólos, dos quais, um era o clero, e o outro, o príncipe. Disto, antagonizava-se todas as relações de poder em: os da boa ordem da sociedade civil (Príncipe) e os da boa ordem espiritual (Clero).

Mais adiante, já no século XV, estabeleceu-se um novo perfil. Em algumas regiões, mais notadamente onde hoje se encontra a Alemanha, partiu-se para uma cisão do poder de polícia. A crescente queda do poder do príncipe, com, inicialmente, restrição em relação a determinadas pessoas (autoridades clericais) e, posteriormente, em relação a determinados assuntos (questões resolvidas pelos juízes), culminou na redistribuição do poder existente, mudando o conteúdo da expressão.

É fato notório que a revolução francesa foi o auge da escalada burguesa. E, após, sua consolidação, o Estado passou, em um primeiro momento, a buscar o liberalismo e, mais tarde, conheceram-se os mecanismos de intervenção estatal nas liberdades individuais e coletivas. Desse rearranjo, surgiu, no início do século XX, a divisão em poder de polícia geral e poderes de polícia especiais.

Hodiernamente, dita Celso Antônio Bandeira de Mello dois sentidos para a designação, a saber: um amplo, que condiciona a liberdade e a propriedade sob o julgo estatal, ajustando-as aos interesses coletivos; e outro

---

<sup>1</sup> Com relação à evolução histórica do termo, há excelente trabalho da professora Maria Sylvia Zanella de Pietro, em seu livro *Direito Administrativo*.

restrito, relacionado às intervenções estatais, sejam, gerais ou abstratas, na órbita individual.

O primeiro dos sentidos seria aquele exercido pelo legislador e pelo executivo; enquanto, no segundo, somente pelo executivo. E, é exatamente nesse último que nasce a melhor expressão a ser usada para o tema ora em pauta – poder de polícia administrativa.

A doutrina, principalmente, Hely Lopes Meirelles, preocupa-se em tratar o poder de polícia através de seus atributos, a saber: (1) a discricionariedade; (2) auto-executoriedade; e (3) coercibilidade.

O primeiro, é a própria possibilidade de escolha da oportunidade e conveniência pela Administração Pública. Já o segundo, é a faculdade que a Administração tem em decidir e executar diretamente os atos (medidas ou sanções), por seus meios próprios, sem intervenção ou autorização prévia do Poder Judiciário. Por último, a coercibilidade, que é indivisível da auto-executoriedade, é a possibilidade de impor coativamente, sem prévia autorização, suas próprias medidas administrativas, usando, inclusive, o reforço de força pública.

Ainda na doutrina, é possível dividir o poder de polícia em, basicamente, dois tipos de exercício ou esferas (a administrativa e a judiciária). Sendo a polícia administrativa uma atribuição disseminada pela Administração Pública, à medida que é exercida por todos os órgãos competentes para delimitar direitos individuais em prol do interesse público. Na a polícia judiciária é exercida por órgãos específicos (PM, Polícia Civil etc.).

Como atividade executiva o poder de polícia administrativo restringe-se a bens, atividade e direitos, repartindo-se, por redistribuição, nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

Consta, ainda, na legislação menção direta ao conceito que encerra a expressão poder de polícia. Exatamente tratando dessa questão o Código Tributário Nacional (CTN) definiu o poder de polícia em seu artigo 78. Desse, podemos, considerar o poder de polícia como: (1) uma atividade da Administração Pública; (2) proposto a regular interesse ou liberdade, prática de ato ou abstenção de fato; (3) alicerçado no interesse público.

No âmbito dos ditos interesses públicos elencados pelo CTN, poderíamos dividir, teleologicamente, em quatro grupos de atuação ou áreas temáticas, a saber: (a) questão sanitária – higiene; (b) controle público – segurança, ordem, costumes, tranqüilidade pública, respeito à propriedade; (c) assuntos econômicos – exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, disciplina da produção e do mercado; (d) outros assuntos menos específicos – direitos individuais ou coletivos que não se enquadram completamente nas outras hipóteses. Acrescente-se também a ascensão de uma categoria de direitos que estão além do individual ou do coletivo, denominados de direitos difusos.

O simples enfrentamento da classificação faz valer as observações de Hugo de Brito Machado em que o CTN deixou aberto um leque quase infundável de possibilidades a serem abrangidas pelo poder de polícia.

Por sua vez, o mesmo decreto (art. 78, parágrafo único), preocupou-se em conceituar a atividade de regulamentação, vinculando ao limite da lei e ao devido processo legal e, obrigatoriamente, atribuindo seu desempenho a órgão competente.

Esta regulamentação, excessivamente abrangente, vem sendo continuamente encarada por intermédio de microsistemas legislativos, como já considerado anteriormente. Dessa forma, trata-se separadamente e especificamente de matérias concretas, como consumo, mercado, trânsito, segurança no trabalho, vigilância sanitária, planos de saúde etc.

O tratamento isolado que é dado a certas matérias, às vezes, causa uma ruptura com o “Texto-Mãe”, forçando da atividade de controle uma postura de atrelamento à disposição dos princípios constitucionais.

Ao final, conclui-se que o conteúdo da expressão ganha significâncias dependendo do contexto em que se desenvolve. Contudo, por enquanto, é suficiente entender que o poder de polícia administrativo é a atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizatórios e ora repressivos. (Mello, 2000, p.664).

### **3 - A atuação da Administração Pública**

A atuação da Administração Pública dá-se por atos comissivos decorrentes das exigências legais, por meio de seus órgãos e entidades, legalmente constituídos e competentes para tanto.

Isso se deve ao fato de ser a própria Administração que detém constitucionalmente o conjunto de atribuições, mas, à certa hora ou medida, as diluem. Se faz com as partes que a compõe, sem criar outra personalidade, mas, tão somente incumbir de um plexo de competências públicas, trata-se de desconcentração. Já, se distribui com entidades com personalidade jurídica própria, com autonomia administrativa, com o intuito de prestar serviços ou exercer atividade de fomento, fiscalização ou consulta, é hipótese de descentralização.

Por exemplo, no caso do Direito do Consumidor foi instituído um Conselho Nacional, vinculado ao Executivo (Ministério da Justiça), dividindo sua atuação com órgãos administrativos em âmbito federal, estadual e municipal. O mesmo aconteceu com a lei de trânsito, criando o Sistema Nacional de Trânsito, ditando expressamente ser:

“O conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem

por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, julgamento de infrações e de recursos e aplicações de penalidades” (Lei 9.503/93, art. 5º).

Da atuação administrativa desses entes, resta, didaticamente, dois ângulos a serem examinados: de um lado refere-se às vedações; de outro, às delimitações.

É certo que o poder de polícia administrativo tem como objeto, exclusivamente, bens, atividades e direitos. Não se aplica, pois, a pessoas. Quanto a direitos, também é latente a opinião que não atinge o direito em si, mas, exclusivamente, delimita o campo de exercício deste.

Se tiver caráter vedativo, por si, exigirá uma referência expressa à liberação. Se contiver conteúdo delimitativo, necessariamente, requererá a observância de requisitos autorizativos, ora somente legislativos, ora também concretos, para sua restrição.

#### **4 - A interpretação jurisdicional da atividade administrativa e o controle principiológico**

Como lembra Mauro Cappelletti<sup>2</sup>, há um dinamismo na atividade social que impulsiona o surgimento de novos direitos a serem tutelados, Direitos Emergentes, contemplando uma reformulação da base positiva e do lastro interpretativo. Ergue-se, pois, uma lacuna entre as imanações dos novos direitos e o tratamento legal, ou, até mesmo, em relação às exigências atuais que se impõe a direitos que, embora não sejam novos, necessitam de uma tutela diferenciada para tornarem-se efetivos. Nisso, acontece na atividade de polícia uma adequação às demandas, dando-lhe um aspecto de eterna construção.

Quando essa interpretação decorre de uma leitura direta da lei, é mais difícil contrariá-la. No entanto, a função mais laboriosa para o poder de polícia administrativo é precisar, ou melhor, configurar a área de manifestação de direitos, cabendo, principalmente, sob exame concreto, agir suspendendo ou restringindo.

Nesse sentido, recorre-nos novamente Celso Antônio, apontando que:

“Por vezes, os direitos individuais encontram-se já plena e rigorosamente delineados na lei; outras vezes, dentro dos

---

<sup>2</sup> Nesse assunto, é lapidar seu artigo publicado na Revista de Direito Processual, n.º 64, ano 16, (out./dez de 1991), onde explora com recursos históricos e sociológicos a evolução que sofremos no entendimento de direito e o surgimento de demandas novas no seio da sociedade.

limites legais, incumbe à Administração Pública reconhecer, averiguar, no caso concreto, a efetiva extensão que possuam em face do genérico e impreciso contorno legal que lhes tenham sido dado” (Mello, 2000, p.663).

Contudo, a verificação da extensão da norma nunca pode confundir-se com a extensão de seus limites. Quando a lei trata de poder de polícia administrativo, não se olvidam quais os bens jurídicos tutelados. Busca-se, com a verificação em concreto o puro estabelecimento da abrangência da interferência estatal sob o objeto da vedação legal.

Diga-se, conseqüentemente, restar uma margem de discricionariedade à Administração. Em verdade, esta se apresenta em prol de cumprir sua função de assegurar o bem-estar coletivo. Não se cogita aqui a discricionariedade da lei, mas a discricionariedade das formas de concretizá-la.

Acontece que, em último caso, cabe ao aplicador do Direito estabelecer a extensão do conteúdo normativo para prover a adequação às demandas hodiernas.

Aqui vale dizer que “é ilegal a ação da Administração que, a pretexto de exercer o poder de polícia, se interna na esfera juridicamente protegida da liberdade e da propriedade” (Mello, 2000, p.664).

Retomando os dois ângulos da atuação da Administração (vedação e delimitação), para efeitos de aplicação, é válido que, quando nos referimos a atos proibitivos, toda e qualquer exclusão, liberação, ou seja, qualquer exceção, constitui privilégio; logo, por imposição de princípios hermenêuticos, a interpretação é restritiva<sup>3</sup>.

Isto se dá porque, se o princípio geral predominante na lei é o vedativo, toda e qualquer liberação deve ser expressa, e, caso não seja, proibidos estão os atos permissivos por parte da Administração e, em contrapartida, vedado está ao particular.

Como exemplo, vejamos o caso da loteria federal. Se um particular resolver exercer qualquer atividade símile e, por sua vez, alegar podê-la porque não há uma vedação explícita, mesmo assim valeria a proibição. Isso decorre de dois motivos, que são: primeiro, o princípio predominante na lei que disciplina jogos no Brasil é a vedação; segundo, ao contrário da loteria federal, não há uma liberação expressa em lei.

Sendo assim, em último caso, é mister guiar-se no conteúdo teleológico do fato. “Este cuidado é proveniente da exigência da Administração, ao manejar sua competência punitiva, ajustar o fato,

---

<sup>3</sup> Sobre esse tipo de desenvolvimento interpretativo pronunciou explicitamente o MS 70000704320, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, TJRS, Rel. Des. Irineu Mariani, j. 02.06.2000).

precisamente, à descrição típica da norma que prevê a infração” (Nobre Júnior, 2000, p.12). Entretanto, frente ao princípio da reserva legal e da legalidade, essa aplicação só vale quando a norma proibitiva utilizar-se de expressões definidoras, tais como, jogo de azar (art. 51, do CP, relacionado-se ao exemplo da loteria)<sup>4</sup>, higiene pública, ordem pública, bons costumes etc. Nestes casos, o que interessa é caber o fato na caracterização de seus requisitos, e não, simplesmente, obedecer a uma designação ou denominação.

Resumidamente, verifica-se que:

“Coadunam-se dois motivos que impõe a interpretação restritiva à liberação: porque depende de lei, e porque a lei que libera espécie a espécie (...) impõe-se referência expressa, pois, de outro modo, estar-se-á liberando, por analogia de conteúdos, o que não é possível” (Des. Irineu Mariani, voto já citado).

Esse critério fica claro quando analisamos um simples caso de expedição de licença para a reforma de imóvel pela prefeitura. O Superior Tribunal manifestou-se reiteradamente pela possibilidade de demolição de imóvel construído sem a aquiescência prévia do Município (licença) ou quando atentatório vizinhança (v. g., Resp 265253/SP, rel. Min. José Augusto Delgado). Ou ainda, por exemplo, na limitação imposta aos laboratórios farmacêuticos (STJ, ROMS 11685/RJ, rel. Min. José Augusto Delgado), ou, quanto à utilização ilegal de solo (RESP 124714/SP, rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

Ainda naquela bipartição, no que se refere aos atos administrativos delimitativos, é preciso notar que disciplinam o exercício de atividades que em si não são proibidas, mas poderão ser.

Nesse diapasão, muda-se a perspectiva de interpretação. Passa-se agora a guiar-se pela verificação *in loco* e pelos princípios constitucionais que regem os direitos envolvidos. Aqui não se busca enquadrar o fato ao princípio proibitivo, mas um cotejo entre esse e o princípio máximo da expressão constitucional – interesse público.

Dessa maneira, o mais importante limite proposto ao poder de polícia administrativo é o interesse público. Em decorrência dele, observa-se o próprio objeto que, em última análise, pressupõe a relação entre o objetivo almejado e o meio usado, resultando em um juízo de proporcionalidade e razoabilidade.

---

<sup>4</sup> Com esse entendimento pronunciou-se o TJ/RS, apreciando casos de jogos eletrônicos de vídeo póquer e caça-níqueis, decidindo pela interpretação restritiva das normas restritivas (TJRS, Câmara de Férias Criminal, MS 70000668913, rel. Des. Vasco Della Giustina, j. 02.03.2000; TJRS, 1º Grupo de Câmaras Cíveis, MS 70000704320, rel. Des. Francisco José Moesch, j. 02.06.2000).

Esse juízo deve derivar em averiguação (i) da necessidade, (ii) da proporcionalidade restrita e (iii) da eficácia da medida a ser tomada.

O limite da necessidade é a própria indispensabilidade da medida. A proporcionalidade restrita é a exigência de uma adequação entre os meios empregados e os fins colimados. Por último, a eficácia é validade da medida para alcançar-se o objetivo.

A articulação dessa interpretação não é matéria rasteira. À toda hora, ao dispormos sobre as limitações do usufruto de qualquer exercício, apresenta-se a necessidade de buscarmos uma hermenêutica constitucional. Nos pretórios é cotidiana a discussão sobre a ilegalidade de atos de natureza delimitadora. Naqueles, lotam as demandas alicerçadas na ampla permissão constitucional do artigo 5º, inciso LXIX, da CF, relacionado à proteção das atividades econômicas lícitas<sup>5</sup>, ou ainda, na disposição do artigo 170 (livre iniciativa), também da Carta Magna.

Na hipótese de uma situação em que se intente a proteção de emanções constitucionais, tais como livre iniciativa e interesse público, a interpretação que deve abalizar a discussão exige alguns critérios a serem seguidos.

O professor Canotilho levanta, entre vários, o princípio da conformidade funcional como princípio interpretativo. Dele depende-se que “os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador originário” (In Moraes, 2000, p.42).

Cresce em nosso sistema de jurisdição única o controle dos atos administrativos pelas disposições principiológicas. Para tanto, alega Juarez Freitas que:

“O controle enfaticamente orientado pelos princípios pressupõe a adoção do verdadeiro entendimento que a Administração há de pautar os seus atos em sintonia com a lei, mas, acima disso, precisa, de modo efetivo e eficaz, harmonizá-los empírica e constantemente com os princípios fundamentais do Direito Administrativo” (Freitas, 1997, p.23).

Procurando exemplificar a aplicação da interpretação em questão, é relevante o atual caso que envolve os PROCON's (órgãos administrativos) e a produção e circulação de produtos manufaturados (exemplo de atividade lícita e de livre iniciativa). Refere-se, aqui, aos

---

<sup>5</sup> Exemplo perfeito é o MS 2130/CE, STJ, relatado pelo Min. Luiz Pereira, dispondo sobre a utilização de “vidro fume” e resoluções do CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito).



chamados “produtos maquiados”, conforme largamente foi divulgado pela imprensa nacional.

Ao tratar o caso, a atitude da autoridade administrativa foi, imediatamente, determinar a proibição da exposição nas prateleiras dos supermercados de todos os produtos listados naquela situação.

Analisando a conduta concreta da Administração, observamos que a Constituição Federal expressamente adotou a fórmula do devido processo legal (“due process of law” do direito norte americano<sup>6</sup>), garantindo que ninguém será privado da sua liberdade ou de bens sem o devido processo legal. Esta fórmula tem o seu conteúdo ligado a várias outras garantias, verdadeiros princípios, dos quais as mais importantes são a da ampla defesa e do contraditório.

Os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, assegurados no art. 5º, inciso LV, da CF/88, devem estar presentes em qualquer processo administrativo<sup>7</sup>.

Na hipótese, verifica-se que a atuação administrativa não se antecipou em processar o caso. Não se pode descuidar que o Código de Defesa (Proteção) do Consumidor, em seu art. 56, VI, enumera a suspensão de fornecimento de produtos, ressalvando-se, em seu parágrafo único, a possibilidade da adoção de medidas cautelares e anteriores à instauração de procedimento administrativo. Ainda no interior do mesmo Código, agora no artigo 58, é revelada a necessidade de instauração de procedimento antecedente à pena de suspensão, precedendo-a de contraditório e ampla defesa.

Do embate das duas possibilidades de atuar no caso, o órgão administrativo escolheu a primeira, ou seja, a imediata suspensão.

Muito bem, para a análise é importante lembrarmos que em um regime tendente a ser democrático, onde foi adotado como fundamento a fórmula do Estado Democrático de Direito, a menção de qualquer medida restritiva ao exercício de direito, sem a precedência do devido processo, é, e sempre deve ser, encarada como exceção. Como tal, as disposições legais que mencionem medidas dessa índole devem obedecer a requisitos autorizativos que revelem uma urgência imposta pela possibilidade de efetivo dano ao interesse público. Ademais, perquirir-se-á, obrigatoriamente, da necessidade (urgência), da proporcionalidade entre a medida e o fim (evitar o dano ao interesse público) e, por fim, se a ação detém a eficácia para tanto.

A matéria em apreço não parece deter nenhuma das causas autorizativas<sup>8</sup>. Dessa forma, por verificação dos elementos permissivos, é

---

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento recomendamos excelente matéria publicada na Revista AJURE, edição nº 56, Ago/set/out. de 1997, pág. 33/43, relatando o processo de inserção desse princípio na cultura americana.

<sup>7</sup> Referindo-se a essa matéria o STF, no MS 20.999, rel. Celso de Mello, tratou especificamente das garantias constitucionais e a atuação da SUNAB.

<sup>8</sup> Esta foi a posição tomada em caráter liminar por juízes do judiciário local (RN, Comarca da Capital, MS 001.01.013429-9 e MS, Juízes João Batista Rebouças e Cícero Martins de Macedo Filho, respectivamente).

mais plausível a disposição do artigo 58, que ordena a preexistência de procedimento administrativo.

Segundo uma leitura mais universal, não se pode permitir que as medidas detentoras de poder intervencionista vinculadas à estreita proteção dos consumidores, tenham conteúdo somente punitivo. E é isso que ocorre quando materialmente não autorizadas pelo poder de cautela.

O próprio vocábulo “sanção” possui a noção de punição, retribuição para garantir à execução de uma lei (cf. Holanda, 1985, p.457). Como bem sabido, toda medida punitiva requer processo que a anteceda<sup>9</sup>.

Todo o exposto leva-nos a aferir que, não só na via judiciária, mas também na administrativa, todas as nuances devem ser analisadas, e, acima de tudo, a prova produzida deve ser apreciada com a máxima amplitude possível. Isto significa que devem ser dadas as oportunidades de ampla defesa, de contraditório a tudo que for alegado. As provas deverão ser apreciadas pela autoridade administrativa, que, ao final, valorizando-as, indicará os motivos de seu convencimento para punir ou não.

Por fim, é correta a posição que aceita a intervenção administrativa nos bens jurídicos não geralmente vedados, sem processo anterior, à medida que se encontrem preenchidos requisitos materiais decorrentes do interesse público, norteado pela necessidade, proporcionalidade e eficácia. Por via de causa, não pode a medida administrativa, nestes casos, deter caráter somente punitivo, não se confundindo com esse.

## 5 - Remate conclusivo

Ao final dessa breve discussão podemos levantar algumas considerações, diante das circunstâncias que nos cercam. Numa época em que se acentua o embate entre cidadão e Estado, requer-se uma postura que condiga mais com a série principiológica que anima a nossa Constituição.

A dinamicidade da atividade humana propõe a necessidade de revermos a produção legislativa do Estado e a forma de atuação de seus entes, buscando uma adequação com o “Texto-Mãe”.

Nesse contexto, o poder de polícia administrativo encerra duas formas de atuação pelo executivo: um ligado aos bens ou condutas vedadas; outra, referente à configuração da área de exercício de determinados direitos.

Na primeira espécie, toda e qualquer atividade permissiva da Administração, deverá ser precedida de uma liberação expressa em lei. Decorre, então, uma interpretação restritiva das normas restritivas.

Em relação à atividade delimitativa, soergue-se uma verificação in loco, norteada pelos princípios constitucionais que tratam da matéria e,

---

<sup>9</sup> Relacionada às exigências da sanção administrativa, é lapidar o trabalho do professor e magistrado federal Edilson Pereira Nobre Júnior, intitulado “Sanção Administrativa e Princípio de Direito Penal”.

sobretudo, em relação aos princípios fundamentais da ordem constitucional. Para tanto, cabe uma hermenêutica constitucional, averiguando a conformidade funcional como princípio interpretativo.

Resta, então, na atividade concreta de controle jurisdicional, averiguar se houve a observância do interesse público, buscando a necessidade, a proporcionalidade e a eficácia da medida delimitativa que adotou a Administração.

Torna-se cada vez mais aceita a posição interpretativa que entende necessária a atuação interventiva do Estado sob bens jurídicos não diretamente encarados como vedados. No entanto, para que esta intervenção aconteça sem a observância de devido processo legal, é necessário que haja uma junção de requisitos autorizativos. Estes têm a função de destituir da medida qualquer caráter de sanção/pena, e atribuir-lhe o caráter de cautela de um bem mais coletivamente almejado.

É difícil e árdua a atividade de controle jurisdicional da atuação do poder de polícia administrativo, devido, como sabemos, à intensa produção legislativa brasileira, inclusive, por órgãos não competentes. No entanto, vale ressaltar que a salvaguarda da atividade jurisdicional deve ser a observância da higidez constitucional. Sua observância deve ser conferida em cada ato administrativo, até mesmo naqueles que, por nossa condição de cidadão, haja uma simpatia. A linha objetiva a ser seguida é sempre observar o amplo conteúdo principiológico que possui a nossa Constituição.

## 6 - Referências bibliográficas

ALVIM, Arruda. **Anotações sobre as perplexidades e os caminhos do processo civil contemporâneo.** Revista de Direito Processual, Brasília, vol. 64, p. 07-23, out./dez. 1991.

CAPPELETTI, Mauro. **Algunas reflexiones sobre el rol de los estúdios procesales en la actualidad.** Revista de Direito Processual, Brasília, vol. 64, p. 145-157, out./dez. 1991.

CHARLES, Cole. **O devido processo legal na cultura jurídica dos estados unidos da américa: passado, presente e futuro.** AJURE, edição 56, ago./set./out., 1997.

DELGADO, José Augusto. **O princípio da Moralidade administrativa e a constituição federal de 1988.** RT: Revista dos Tribunais, n. 680, jun. 1992.  
FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 1997.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Minidicionário**. 1 ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 7 ed., São Paulo: Atlas, 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Sanções administrativas e princípios de direito penal**. In <http://www.jfrn.gov.br/doutrina/>, 13 fev. 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 13 ed., São Paulo: Atlas, 2001.