

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

EDUARDO SCHAFER KRANZ

**PODER DE POLÍCIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: COLISÃO E PONDERAÇÃO
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2026

EDUARDO SCHAFER KRANZ

**PODER DE POLÍCIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: COLISÃO E PONDERAÇÃO
TRABALHO DE CURSO**

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

Orientador: Prof^a. Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro

Santa Rosa
2026

EDUARDO SCHÄFFER KRANZ

**PODER DE POLÍCIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: COLISÃO E PONDERAÇÃO
TRABALHO DE CURSO**

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

Banca Examinadora

Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro– Orientadora

Ms. Camila Seffrin da Silva Lech

Ms. Franciele Seger

Santa Rosa, 14 de julho de 2026

DEDICATÓRIA

Dedico à Deus, o SENHOR, por me conceder força, sabedoria e perseverança ao longo desta jornada; aos meus pais, Vanderlei e Lourdes, pelo amor, apoio incondicional e por serem a minha base; e à minha namorada, hoje noiva, Ana Laura, companheira de todos os momentos, pelo incentivo, paciência e por sempre acreditar em mim durante esses cinco anos de formação, a vocês, minha eterna gratidão e amor.

AGRADECIMENTOS

A minha mais profunda gratidão a Deus, por me sustentar e guiar ao longo desta trajetória; aos meus pais, pelo incentivo constante, pelos valores transmitidos e por todo o suporte oferecido; à minha noiva, pela presença, compreensão e companheirismo em cada etapa desta caminhada; e à FEMA, pela concessão da bolsa de estudos, que tornou possível a concretização desta conquista. A todos, meu reconhecimento e agradecimento sincero.

EPÍGRAFE

“Consagre ao Senhor tudo o que você faz, e os seus planos serão bem-sucedidos”

(Bíblia Sagrada, Provérbios 16:3, NVI)

RESUMO

O presente trabalho tem como tema o estudo do poder de polícia no Estado Democrático de Direito, delimitando-se pela análise do instituto como função administrativa de harmonização entre a liberdade individual e o interesse coletivo, à luz da Constituição Federal de 1988 e da teoria contemporânea dos direitos fundamentais. O objeto de investigação insere-se no campo do Direito Administrativo Constitucionalizado, em que a constitucionalização dos princípios exige releitura crítica dos institutos clássicos do Direito Público, impondo ao poder de polícia novos fundamentos de legitimidade que transcendem a simples conformidade com a lei em sentido formal. O problema central que motiva a pesquisa é: em que medida o poder de polícia, enquanto instrumento estatal de restrição de direitos e liberdades individuais, encontra legitimidade constitucional no Estado Democrático de Direito, considerando a centralidade dos direitos fundamentais e as exigências do princípio da proporcionalidade? A hipótese orientadora é a de que o poder de polícia somente se legitima quando compatível, de forma substancial, com os valores constitucionais, especialmente com a dignidade da pessoa humana, o princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) e o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados, não sendo suficiente a simples previsão legal da medida restritiva. O objetivo geral é examinar o poder de polícia como função administrativa juridicamente condicionada, identificando seus fundamentos normativos, limites constitucionais e critérios materiais de legitimidade no Estado Democrático de Direito. Os objetivos específicos são: analisar o conceito, a natureza jurídica e a evolução histórica do instituto, com atenção ao atributo da discricionariedade, ao ciclo de polícia e ao princípio da proporcionalidade como limite material; examinar a estrutura e a função dos direitos fundamentais no Estado Constitucional, à luz da teoria dos princípios de Robert Alexy como mandamentos de otimização; e investigar o fenômeno da colisão de direitos fundamentais, a técnica da ponderação e a aplicação prática do poder de polícia nos domínios sanitário, ambiental e econômico, com análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal. A metodologia adotada é a pesquisa jurídico-dogmática, orientada pelo método dedutivo, com base em revisão bibliográfica da doutrina nacional e estrangeira e análise da legislação e da jurisprudência dos tribunais superiores. O aporte teórico ancora-se nas obras de Robert Alexy, Luigi Ferrajoli, Ingo Wolfgang Sarlet, Ronald Dworkin, Konrad Hesse, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, Bernardo Gonçalves Fernandes e Bruno Betti. O trabalho estrutura-se em três capítulos. O Capítulo 1 examina o poder de polícia em seus fundamentos conceituais, históricos e atributivos. O Capítulo 2 analisa os direitos fundamentais como parâmetro de validade da atuação estatal ordenadora. O Capítulo 3 investiga o fenômeno da colisão de direitos, a técnica da ponderação e a aplicação prática do instituto em domínios concretos. Conclui-se que o poder de polícia não se legitima pela mera invocação do interesse público, mas pela compatibilidade substancial com os direitos fundamentais e com o princípio da proporcionalidade, revelando-se um instituto em permanente processo de constitucionalização.

Palavras-chave: Poder de polícia. Direitos fundamentais. Proporcionalidade. Estado Democrático de Direito. Ponderação de direitos.

ABSTRACT

This paper aims to study police power within the Democratic Rule of Law, delimited by the analysis of the institute as an administrative function for harmonizing individual freedom and collective interests, under the Federal Constitution of 1988 and contemporary fundamental rights theory. The subject falls within the field of Constitutional Administrative Law, in which the constitutionalization of principles requires a critical rereading of classical Public Law institutes, imposing new legitimacy foundations on police power that transcend mere formal compliance with the law. The central research problem is: to what extent does police power, as a state instrument for restricting individual rights and freedoms, find constitutional legitimacy in the Democratic Rule of Law, given the centrality of fundamental rights and the demands of the proportionality principle? The guiding hypothesis is that police power is only legitimate when substantially compatible with constitutional values, especially human dignity, proportionality in its three sub-principles (adequacy, necessity and proportionality in the strict sense), and the essential core of the affected fundamental rights, the mere legal provision of the restrictive measure being insufficient for this purpose. The general objective is to examine police power as a legally conditioned administrative function, identifying its normative foundations, constitutional limits and material legitimacy criteria in the Democratic Rule of Law. The specific objectives are: to analyze the concept, legal nature and historical evolution of the institute, with attention to the attribute of discretion, the police power cycle and the proportionality principle as a material limit; to examine the structure and function of fundamental rights in the Constitutional State, in light of Robert Alexy's theory of principles as optimization commands; and to investigate the collision of fundamental rights, the balancing technique and the practical application of police power in the health, environmental and economic domains, with analysis of Federal Supreme Court precedents. The methodology adopted is legal-dogmatic research, guided by the deductive method, based on a bibliographical review of national and foreign doctrine and analysis of legislation and higher court case law. The theoretical framework draws on the works of Robert Alexy, Luigi Ferrajoli, Ingo Wolfgang Sarlet, Ronald Dworkin, Konrad Hesse, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, Bernardo Gonçalves Fernandes and Bruno Betti. The paper is structured in three chapters. Chapter 1 examines police power in its conceptual, historical and attributive foundations. Chapter 2 analyzes fundamental rights as the parameter of validity of state ordering activity. Chapter 3 investigates the collision of rights, the balancing technique and the practical application of the institute in concrete domains. It is concluded that police power is not legitimized by the mere invocation of the public interest, but by its substantial compatibility with fundamental rights and the proportionality principle, revealing itself as an institute in a permanent process of constitutionalization.

Keywords: Police power. Fundamental rights. Proportionality. Democratic Rule of Law. Balancing of rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	17
1.1 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	18
1.2 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA: PROPORCIONALIDADE E MOTIVAÇÃO	21
1.3 O CICLO DE POLÍCIA E A RELEITURA CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO ..	25
2 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FACE AO PODER DE POLÍCIA	29
2.1 ESTRUTURA, DIMENSÕES E FUNÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO CONSTITUCIONAL	30
2.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO PRINCÍPIOS: A TEORIA DE ROBERT ALEXY E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PODER DE POLÍCIA	34
2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONDICIONANTES DO PODER DE POLÍCIA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	37
3 COLISÃO DE DIREITOS E PONDERAÇÃO NO PODER DE POLÍCIA	43
3.1 O FENÔMENO DA COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS MANIFESTAÇÕES CONCRETAS	44
3.2 A TÉCNICA DA PONDERAÇÃO, O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E A PROTEÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL	49
3.3 APLICAÇÃO PRÁTICA, CONTROLE JURISDICIONAL E PATOLOGIAS DO PODER DE POLÍCIA	55
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	68

INTRODUÇÃO

A relação entre o Estado e as liberdades individuais constitui um dos temas mais persistentes e fundamentais de toda a tradição do pensamento jurídico ocidental. Desde as formulações absolutistas dos séculos XVII e XVIII, em que Thomas Hobbes justificou a renúncia parcial à liberdade em favor do soberano como condição da ordem social, passando pelo constitucionalismo liberal do século XIX, pelo intervencionismo social do século XX, até o Estado Democrático de Direito inaugurado no Brasil pela Constituição Federal de 1988, essa relação foi permanentemente reconfigurada em resposta às exigências históricas, políticas e jurídicas de cada época. Em cada modelo de organização estatal, a questão central permaneceu a mesma: em que medida pode o Estado restringir as liberdades dos particulares em nome do interesse coletivo, e quais são os limites dessa intervenção?

É precisamente nesse cenário que o poder de polícia adquire sua relevância contemporânea mais profunda. Instrumento por excelência de ordenação da vida social, ele permite ao Estado restringir e condicionar o exercício de direitos e liberdades individuais em nome do interesse coletivo, da saúde pública, da segurança, do meio ambiente, da ordem econômica. Como observa Rafael Carvalho Rezende Oliveira, o poder de polícia consiste na prerrogativa conferida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público. Sua importância prática é inegável: sem o poder de polícia, o Estado seria incapaz de prevenir epidemias, de proteger o patrimônio ambiental das presentes e futuras gerações, de garantir condições mínimas de convivência urbana ou de regular atividades econômicas de modo a evitar abusos que comprometam o funcionamento dos mercados e a proteção dos consumidores.

Contudo, precisamente porque o poder de polícia opera na fronteira entre o interesse coletivo e as liberdades individuais, ele é também um dos institutos mais sujeitos a abusos e distorções. A invocação genérica do interesse público como justificativa para restrições desproporcionais, a utilização de instrumentos de fiscalização para fins político-partidários, a omissão estatal diante de situações que

exigem proteção ativa dos direitos fundamentais, a captura regulatória por interesses privados, conforme identificado por George J. Stigler, e a normalização do excepcional em contextos de crise são manifestações de uma atuação estatal ilegítima que o Estado Democrático de Direito não pode tolerar. O risco, portanto, não reside apenas no excesso de intervenção, mas também na omissão: o Estado que deixa de exercer o poder de polícia quando dele a coletividade necessita falha igualmente no cumprimento de sua missão constitucional.

A relevância do tema é reforçada pelo contexto contemporâneo. A pandemia da COVID-19, deflagrada em escala global a partir de 2020, evidenciou, de forma dramática, a amplitude que o poder de polícia pode alcançar em situações de emergência, questionando os limites da restrição de direitos fundamentais em nome da proteção da saúde pública. As crescentes demandas por proteção ambiental, em contexto de crise climática global e de risco de danos irreversíveis ao patrimônio natural, impõem ao Estado deveres de atuação ativa que redesenham o perfil do poder de polícia ambiental. A regulação de plataformas digitais, de algoritmos e de inteligência artificial desafia os marcos conceituais tradicionais do Direito Administrativo, exigindo respostas normativas inovadoras que ainda estão em construção no ordenamento brasileiro.

O presente trabalho delimita-se ao estudo do poder de polícia como função administrativa de harmonização entre a liberdade individual e o interesse coletivo no Estado Democrático de Direito brasileiro, à luz da Constituição Federal de 1988 e da teoria constitucional contemporânea dos direitos fundamentais. A delimitação exclui o poder de polícia penal e judiciário, concentrando-se no poder de polícia administrativo, e circunscreve a análise jurisprudencial principalmente aos precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça produzidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O problema central que motiva a pesquisa é: em que medida o poder de polícia, enquanto instrumento estatal de restrição de direitos e liberdades individuais, encontra legitimidade constitucional no Estado Democrático de Direito, considerando a centralidade dos direitos fundamentais e as exigências do princípio da proporcionalidade?

A hipótese que orienta a investigação é a de que o poder de polícia somente se legitima quando compatível, de forma substancial, com os valores constitucionais,

especialmente com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III¹, da CF/88), o princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) e o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados, não sendo suficiente, para tanto, a simples previsão legal da medida restritiva. Isso implica reconhecer que o poder de polícia pode ser formalmente legal e materialmente ilegítimo, hipótese em que o controle jurisdicional tem o dever constitucional de intervir para restaurar a ordem jurídica.

O objetivo geral do trabalho é examinar o poder de polícia como função administrativa juridicamente condicionada, identificando seus fundamentos normativos, limites constitucionais e critérios materiais de legitimidade no Estado Democrático de Direito. Os objetivos específicos são: (i) analisar o conceito, a natureza jurídica e a evolução histórica do poder de polícia, com atenção especial ao atributo da discricionariedade, ao ciclo de polícia e ao princípio da proporcionalidade como limite material da atuação estatal restritiva; (ii) examinar a estrutura e a função dos direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo, com base na teoria alexyana dos princípios como mandamentos de otimização e nas múltiplas dimensões defensiva, prestacional e objetiva, identificadas por Ingo Wolfgang Sarlet; e (iii) investigar o fenômeno da colisão de direitos fundamentais, a técnica da ponderação e a aplicação prática do poder de polícia em domínios concretos, saúde pública, meio ambiente e ordem econômica, com análise de precedentes paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

A justificativa da pesquisa apoia-se em três pilares complementares, o primeiro é a relevância teórica, o estudo sistemático do poder de polícia à luz da teoria dos direitos fundamentais e do princípio da proporcionalidade representa contribuição ao refinamento dogmático de um instituto central do Direito Administrativo, cujos fundamentos de legitimidade ainda são objeto de intensa controvérsia doutrinária no Brasil.

O segundo é a relevância prática, a pandemia da COVID-19, às demandas crescentes por proteção ambiental e os desafios regulatórios da economia digital tornaram o poder de polícia objeto de exercício cotidiano e intenso, colocando em

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

questão os limites constitucionais da intervenção estatal de forma sem precedentes na história recente do país.

O terceiro é a originalidade relativa, a integração sistemática entre a teoria alexyana dos princípios como mandamentos de otimização e a dogmática do poder de polícia constitucionalizado ainda carece de tratamento analítico aprofundado na literatura jurídica brasileira, especialmente no nível da monografia de conclusão de curso.

A pesquisa é viável em razão da ampla produção bibliográfica nacional e estrangeira, bem como da consolidada jurisprudência dos tribunais superiores sobre o tema. É coerente por partir de premissas teóricas consolidadas para analisar, de forma metodicamente estruturada, situações concretas e precedentes jurisprudenciais.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adota a pesquisa jurídico-dogmática, orientada pelo método dedutivo: parte-se de premissas gerais extraídas da teoria constitucional dos direitos fundamentais e do Direito Administrativo constitucionalizado para a análise de situações concretas e de precedentes jurisprudenciais específicos. A investigação tem natureza qualitativa e baseia-se em três fontes principais: revisão bibliográfica da doutrina nacional e estrangeira relevante; análise da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente; e exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

O aporte teórico principal ancora-se na obra de Robert Alexy, cuja teoria dos direitos fundamentais como princípios, mandamentos de otimização realizáveis na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, fornece o instrumental metodológico central para a análise da colisão de direitos e da técnica da ponderação. A teoria do garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli oferece o contraponto crítico ao ilimitado exercício do poder estatal, ao exigir que toda restrição a um direito fundamental seja necessária, proporcional e predeterminada em lei.

A doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet fundamenta a análise da eficácia dos direitos fundamentais sobre o poder de polícia, enquanto Konrad Hesse orienta a solução de colisões de direitos pelo princípio da concordância prática. No Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e

Bruno Betti fornecem a base dogmática do poder de polícia, complementada pelas contribuições de Ronald Dworkin e Bernardo Gonçalves Fernandes.

O trabalho está estruturado em três capítulos, cada um dedicado a uma das dimensões centrais do problema investigado. O Capítulo 1, intitulado "O Poder de Polícia no Estado Democrático de Direito", examina o conceito, a natureza jurídica e a evolução histórica do instituto, percorrendo o trajeto do Estado de Polícia ao Estado Democrático de Direito, seus atributos fundamentais (discricionariedade, proporcionalidade e motivação), a estrutura do ciclo de polícia como categoria analítica e a releitura constitucional que reposiciona o instituto como instrumento de proteção dos direitos fundamentais, e não de imposição estatal.

O Capítulo 2, intitulado "A Eficácia dos Direitos Fundamentais Face ao Poder de Polícia", analisa a estrutura e a função dos direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo, com especial atenção às suas múltiplas dimensões funcionais, à teoria alexyana dos princípios como mandamentos de otimização e ao fenômeno da colisão de direitos como fenômeno estrutural, e não patológico, do Estado Constitucional. O capítulo examina ainda os princípios constitucionais que condicionam materialmente o exercício do poder de polícia, formando um sistema normativo integrado de proteção das liberdades individuais.

O Capítulo 3, intitulado "Colisão de Direitos e Ponderação no Poder de Polícia", aplica os conceitos construídos nos capítulos anteriores à análise concreta do fenômeno da colisão de direitos nos domínios sanitário, ambiental e econômico; examina a técnica da ponderação e o princípio da proporcionalidade como instrumentos de resolução racional de conflitos; e analisa a jurisprudência do STF e do STJ, as patologias do abuso de poder, excesso de poder e desvio de finalidade, e os desafios contemporâneos da regulação de novas tecnologias. Ao final, apresentam-se a conclusão, que sintetiza os resultados da investigação e confirma ou refuta a hipótese adotada, e as referências bibliográficas.

1. O PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O poder de polícia constitui, ao lado da tributação, a mais intensa forma de intervenção estatal na esfera jurídica dos particulares, revelando-se como o ponto de contato mais direto e mais tenso entre o Estado e as liberdades individuais. Sua compreensão, no contexto do constitucionalismo brasileiro contemporâneo, exige que o intérprete ultrapasse as fronteiras de uma análise meramente descritiva do instituto para alcançar uma reflexão crítica sobre os fundamentos, os limites e a função que ele deve desempenhar em um Estado que tem nos direitos fundamentais não apenas o parâmetro de validade de toda atuação estatal, mas a própria razão de ser da organização política.

O poder de polícia não é expressão de uma prerrogativa senhorial do Estado sobre os particulares: é função administrativa condicionada pelo ordenamento jurídico, cujo exercício legítimo exige fundamentação constitucional substantiva e compatibilidade com os valores que estruturam o Estado Democrático de Direito.

O presente capítulo examina três dimensões essenciais do instituto. A primeira seção aborda o conceito, a natureza jurídica e a evolução histórica do poder de polícia, percorrendo o trajeto que vai do Estado de Polícia, marcado pelo exercício ilimitado do poder soberano, ao Estado Democrático de Direito, caracterizado pela constitucionalização plena de toda atividade administrativa.

A segunda seção analisa os atributos fundamentais do poder de polícia, com especial atenção à discricionariedade, ao princípio da proporcionalidade e à exigência de motivação, que condicionam a forma de seu exercício e os critérios de seu controle jurisdicional.

A terceira seção examina o ciclo de polícia como estrutura analítica que revela a multidimensionalidade funcional do instituto, e a releitura constitucional que impõe ao poder de polícia a evolução da legalidade formal para a juridicidade material, reposicionando-o como instrumento de proteção constitucional.

1.1. CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O conceito de poder de polícia tem origem histórica que remonta à noção de *Polizei*² do direito alemão pré-moderno. Conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, essa designação, nos séculos XVII e XVIII, abrangia a totalidade da atividade estatal voltada à promoção do bem-estar e da boa ordem da comunidade. Nesse período, a extensão e a intensidade da intervenção estatal na esfera dos particulares eram praticamente ilimitadas, concentradas nas mãos do soberano sem controles jurídicos efetivos (Di Pietro, 2026).

A atuação do Estado sobre as liberdades individuais era expressão do poder absoluto, não de uma função condicionada pelo Direito. A transição para o Estado de Direito, construída ao longo do século XIX, especialmente pela doutrina publicista alemã, com Otto Mayer, e francesa, com autores, como Maurice Hauriou e Léon Duguit, implicou a progressiva juridicização dessa atuação (Di Pietro, 2026), passando o poder de polícia a exigir fundamento legal expresso, a observar procedimentos formais e a sujeitar-se ao controle jurisdicional.

Com o advento do Estado Social no século XX, o poder de polícia expandiu-se para além da segurança pública, alcançando os domínios da saúde, do trabalho, do urbanismo, do meio ambiente, das relações econômicas e dos direitos dos consumidores. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que essa expansão implicou também a ampliação das formas de atuação estatal, que passou a incluir não apenas obrigações negativas, de abstenção, mas também positivas, de prestação, evidenciando a multidimensionalidade contemporânea do instituto (Di Pietro, 2026).

No Brasil, o constitucionalismo pós-1988 inaugura o terceiro e mais relevante momento da evolução do poder de polícia, a constitucionalização plena, na qual o instituto deixa de ser analisado apenas pelo prisma da legalidade formal para ser submetido ao escrutínio substancial dos direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III³) e ao elevar os direitos fundamentais à condição de cláusulas

² *Polizei*: Traduzido do alemão, significa: polícia (Netzverb dicionário, 2026).

³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; (Brasil, 1988).

pétreas (art. 60, § 4º, IV⁴), impôs uma releitura do instituto que reconfigura os seus próprios fundamentos de legitimidade (Brasil, 1988). O fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, identificado pela doutrina como o mais relevante desenvolvimento do Direito Público do século XX, representa a chave hermenêutica para a compreensão do poder de polícia em sua configuração contemporânea.

Do ponto de vista normativo, o conceito encontra positivação expressa no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), que assim dispõe:

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

A amplitude do dispositivo é intencional e reflete a natureza dinâmica do instituto. O professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira define o poder de polícia como a prerrogativa conferida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público (Oliveira, 2026).

A locução "com fundamento na lei" é juridicamente central: ela ancora o exercício do poder de polícia no princípio da legalidade, delimitando o espaço dentro do qual a Administração pode legitimamente atuar. Fora dos limites legais, não há poder de polícia legítimo, há arbítrio incompatível com o Estado de Direito.

O professor Bruno Betti sublinha, por sua vez, o caráter funcional e finalístico do instituto, concebendo-o como atuação estatal que restringe direitos individuais com vistas à proteção da coletividade (Betti, 2026).

Essa perspectiva finalística é metodologicamente relevante: o poder de polícia não se define pelo que é, uma restrição, mas para que serve a harmonização da vida em sociedade e a proteção de bens jurídicos coletivos contra riscos gerados pelo exercício individual de liberdades.

⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988).

Di Pietro identifica no poder de polícia a síntese de uma tensão constitutiva do Direito Administrativo moderno ao observar que, de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos, e de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo (Di Pietro, 2026). Essa tensão não é patológica, é constitutiva do Estado Democrático de Direito, e sua administração racional é a tarefa central que o Direito Administrativo contemporâneo deve enfrentar.

O professor Bernardo Gonçalves Fernandes, ao analisar o constitucionalismo brasileiro, observa que os direitos fundamentais assumem posição central no ordenamento jurídico, funcionando como parâmetros de validade de toda atuação estatal, o que impõe ao poder de polícia a constante verificação de compatibilidade com os valores constitucionais (Fernandes, 2020). Essa afirmação sintetiza o deslocamento paradigmático que a Constituição Federal de 1988 operou no regime jurídico do poder de polícia, da verificação de conformidade com a lei para a verificação de compatibilidade com a Constituição.

Quanto à natureza jurídica, Oliveira entende que o poder de polícia constitui função administrativa típica, e não mero poder discricionário, o que significa que seu exercício é sempre orientado a um fim legalmente predeterminado, não podendo ser instrumentalizado para a satisfação de interesses que não correspondam ao interesse público em sentido material. A doutrina distingue dois planos de análise. Em sentido amplo, o poder de polícia compreende toda atuação estatal que restringe a liberdade e a propriedade dos particulares, abrangendo tanto a atividade legislativa quanto a administrativa (Oliveira, 2026).

Em sentido estrito, que corresponde ao objeto central da análise do Direito Administrativo, designa especificamente a atividade administrativa concreta, materializada por meio de licenças, autorizações, fiscalizações e sanções. Essa distinção tem relevância prática decisiva para a questão da delegabilidade. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 633.782 (Tema 532 — Relator: Ministro Luiz Fux), fixou tese de repercussão geral no sentido de que é constitucional a delegação de atos de consentimento e de fiscalização a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público, em regime não concorrencial, vedada a

delegação dos atos de ordem e sanção, que envolvem o exercício de coerção estatal típica (Brasil, STF, RE 633.782, 2020).

A análise histórica do poder de polícia revela, em síntese, uma trajetória de progressiva limitação do poder pelo Direito, do exercício ilimitado do Estado de Polícia ao exercício constitucionalmente condicionado do Estado Democrático de Direito. Esse percurso não é linear nem irreversível, a história registra retrocessos autoritários que restauraram, temporariamente, lógicas de imposição estatal incompatíveis com o Estado de Direito.

A Constituição Federal de 1988 representa o compromisso normativo mais firme que o Brasil já assumiu com o poder de polícia constitucionalizado: ao positivar os direitos fundamentais como cláusulas pétreas e ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, a Constituição tornou estruturalmente impossível do ponto de vista da validade normativa o retorno à lógica absolutista que concebia o poder de polícia como expressão de uma supremacia estatal irrestrita. Esse é o pano de fundo histórico e normativo sobre o qual os atributos do poder de polícia, examinados na seção seguinte, devem ser compreendidos.

1.2. ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA: PROPORCIONALIDADE E MOTIVAÇÃO

O poder de polícia apresenta atributos que o distinguem de outros atos administrativos e condicionam seu regime jurídico. Di Pietro aponta, como principais, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. A autoexecutoriedade permite à Administração executar diretamente suas determinações, sem necessidade de prévia autorização judicial, nos casos em que a lei expressamente a autoriza ou quando a urgência da situação exige intervenção imediata, como no embargo de obra que apresenta risco iminente de desabamento ou na interdição de estabelecimento que comercializa alimentos impróprios para consumo.

A coercibilidade confere às medidas de polícia força impositiva, tornando-as obrigatórias independentemente da concordância do particular e autorizando o emprego da força nos limites legais quando o particular resiste ao cumprimento (Di Pietro, 2026). Desses três atributos, a discricionariedade é o que abre maior espaço

de escolha à Administração e, conseqüentemente, o que apresenta maior risco de abuso, tornando-se o objeto privilegiado de controle jurisdicional e doutrinário.

Di Pietro observa que a discricionariedade administrativa constitui atributo funcionalmente necessário ao poder de polícia, na medida em que a dinâmica social é irreduzível a esquemas normativos exaustivos, tornando impossível ao legislador antecipar a multiplicidade de situações que se apresentam à Administração Pública no exercício de suas funções ordenadoras. Da mesma forma, Di Pietro reconhece que, embora frequente, a discricionariedade não é absoluta, devendo ser exercida nos limites traçados pela lei (Di Pietro, 2026).

Oliveira aprofunda essa análise ao situar a discricionariedade no contexto das normas de estrutura aberta: o legislador, ao utilizar conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais, como "ordem pública", "saúde coletiva" ou "interesse social", transfere ao administrador a tarefa de concretização normativa, que deve ser guiada pelos princípios constitucionais da finalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da motivação (Oliveira, 2026).

Betti reforça que essa liberdade envolve juízo de conveniência e oportunidade, especialmente nos atos de autorização, nos quais a Administração avalia a adequação da atividade privada ao interesse público em sentido material (Betti, 2026).

A Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), em seu art. 2º⁵, enuncia os princípios que orientam toda a atividade administrativa federal: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público (Brasil, 1999). Esse conjunto normativo previsto na legislação, constitui o padrão jurídico dentro do qual a discricionariedade deve ser exercida, vedando escolhas arbitrárias ou caprichosas. Como sistematiza Oliveira, a legalidade impede a atuação fora dos parâmetros normativos; a finalidade veda o desvio de poder; a proporcionalidade impede excessos; e a motivação garante transparência e controle democrático da atuação estatal. Esses princípios, em conjunto, formam o núcleo do controle da discricionariedade no exercício do poder de polícia, transformando a liberdade administrativa em liberdade juridicamente condicionada (Oliveira, 2026).

⁵ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (Brasil, 1999).

A distinção entre atos de polícia discricionários e vinculados é metodologicamente relevante. Di Pietro esclarece que nas licenças administrativas, ato pelo qual a Administração reconhece o direito preexistente do particular ao exercício de uma atividade regulamentada, não há margem de escolha, preenchidos os requisitos legais, a expedição do ato é obrigatória, e a recusa injustificada configura ilegalidade corrigível por mandado de segurança (Di Pietro, 2026).

Nas autorizações, ao contrário, Oliveira explica que a Administração realiza juízo discricionário de adequação da atividade ao interesse público, podendo denegar a autorização em razão de circunstâncias que a tornem incompatível com outros interesses coletivos. O requerente de autorização não tem direito subjetivo ao ato, tem apenas o direito a que a Administração examine seu pedido de forma não arbitrária, observando os princípios da proporcionalidade e da motivação (Oliveira, 2026).

A motivação dos atos de polícia é exigência constitucional e legal de múltiplos fundamentos. O art. 50⁶ da Lei nº 9.784/1999 elenca as hipóteses em que a motivação é obrigatória, incluindo expressamente os atos que "[...] imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções [...]" (Brasil, 1999).

No poder de polícia, toda atuação administrativa que resulte em restrição de direitos se enquadra nas hipóteses do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, tornando a motivação obrigatória de forma generalizada. Com base na doutrina de Oliveira, e nos requisitos legais, o conteúdo mínimo exigível da motivação dos atos de polícia abrange: a identificação do suporte fático que justifica a intervenção; a indicação do fundamento legal que autoriza a atuação; a justificativa da proporcionalidade da medida adotada; e a explicitação da finalidade perseguida. A ausência de qualquer desses elementos compromete a validade da motivação e, por consequência, a validade do próprio ato. (Oliveira, 2026)

O princípio da proporcionalidade constitui o mais relevante limite material ao exercício do poder de polícia. Recepcionado no Direito brasileiro como princípio constitucional implícito, derivado do princípio do devido processo legal substantivo

⁶ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo (Brasil, 1999).

(art. 5º, LIV, da CF/88⁷) e explicitado no art. 2º, parágrafo único, VI⁸, da Lei nº 9.784/1999, funciona como critério de racionalidade da atuação restritiva do Estado (Brasil, 1988).

Di Pietro afirma que o poder de polícia "não deve ir além do necessário", exigindo adequação entre os meios empregados e os fins perseguidos. O professor Robert Alexy estrutura a proporcionalidade em três subprincípios de aplicação sequencial e cumulativa: a adequação (*Geeignetheit*⁹), que exige que a medida seja apta a atingir o objetivo pretendido; a necessidade (*Erforderlich*¹⁰), que impõe a escolha do meio menos gravoso entre os igualmente eficazes; e a proporcionalidade em sentido estrito (*Verhältnismäßigkeit*¹¹ *im engeren Sinne*¹²), que exige o balanceamento entre o grau de restrição ao direito fundamental afetado e a importância do objetivo perseguido, o que Alexy denomina Lei da Ponderação, segundo a qual quanto mais intensa é a intervenção em um direito fundamental, tanto mais importantes devem ser as razões que a justificam (Alexy, 2008).

Afirma Di Pietro, a razoabilidade, princípio complementar à proporcionalidade, exige que as decisões administrativas guardem correspondência racional com as circunstâncias fáticas que as motivam, vedando o absurdo normativo e a arbitrariedade disfarçada de legalidade (Di Pietro, 2026).

O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.251.697/PR (Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 12 de junho de 2012), sintetizou a distinção: enquanto a proporcionalidade avalia a relação meio-fim, a razoabilidade avalia a compatibilidade da decisão com os valores do ordenamento, operando como barreira contra o absurdo normativo (Brasil, STJ, REsp 1.251.697/PR, 2012).

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (Brasil, 1988).

⁸ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (Brasil, 1999).

⁹ *Geeignetheit*: Traduzido do alemão, significa: adequação, aptidão, suitability (Netzverb dicionário, 2026).

¹⁰ *Erforderlich*: Traduzido do alemão, significa: necessário, indispensável (Netzverb dicionário, 2026)

¹¹ *Verhältnismäßigkeit*: Traduzido do alemão, significa: proporcionalidade, adequação (Netzverb dicionário, 2026).

¹² *im engeren Sinne*: Traduzido do alemão, significa: em sentido estrito (PONS dicionário, 2026).

A inobservância de qualquer dos subprincípios da proporcionalidade configura abuso de poder, excesso na modalidade de desproporção, sujeitando o ato à anulação pelo Judiciário e gerando responsabilidade civil objetiva do Estado nos termos do art. 37, § 6º¹³ Constituição Federal (Brasil, 1988). A transparência, prevista na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que consagra a publicidade como regra e o sigilo como exceção (art. 3º, I¹⁴), impõe à Administração o dever de disponibilizar proativamente informações sobre sua atuação, viabilizando o controle social difuso da atividade de polícia administrativa (Brasil, 2011).

A conjugação da discricionariedade, da proporcionalidade e da motivação forma o núcleo de garantias formais e materiais que condicionam a validade dos atos de polícia administrativa no Estado Democrático de Direito. Esses três elementos não operam de forma isolada: a proporcionalidade limita o espaço da discricionariedade, excluindo as opções manifestamente desproporcionais; a motivação documenta o exercício da discricionariedade, tornando verificável a observância da proporcionalidade; e o controle jurisdicional, tendo por base a motivação apresentada, verifica se a escolha discricionária respeitou os limites da proporcionalidade. Esse sistema de controles encadeados é o que transforma o exercício do poder de polícia de uma prerrogativa potencialmente arbitrária em uma função administrativa constitucionalmente legitimada.

1.3. O CICLO DE POLÍCIA E A RELEITURA CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO

A doutrina contemporânea tem adotado a noção de ciclo de polícia para descrever a estrutura funcional do poder de polícia de forma mais adequada do que a simples enumeração de seus atributos clássicos. Oliveira identifica quatro fases

¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1988).

¹⁴ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (Brasil, 2011).

articuladas nesse ciclo, que não são meramente sucessivas no sentido cronológico, mas dimensões funcionais de um sistema integrado de regulação social.

A ordem de polícia corresponde à norma que estabelece a limitação ou o condicionamento do direito, o fundamento normativo da atuação restritiva, que pode manifestar-se como lei, regulamento, portaria ou qualquer ato normativo que discipline o exercício de atividades privadas (Oliveira, 2026).

O consentimento de polícia é o ato pelo qual a Administração reconhece, ao particular, a possibilidade de exercer uma atividade condicionada materializa-se nas licenças, autorizações, permissões e registros exigidos pela legislação (Oliveira, 2026).

A fiscalização de polícia é a fase de monitoramento e detecção de irregularidades, que inclui visitas inspetoras, análise de documentos, coleta de amostras e qualquer atividade de verificação do cumprimento das ordens de polícia. A sanção de polícia é a resposta punitiva ao descumprimento das ordens, aplicada após o devido processo administrativo que inclui: multas, interdições, embargos, cassação de licença e outras medidas repressivas (Oliveira, 2026). A abordagem pelo ciclo de polícia evidencia, conforme Oliveira, que o instituto não se resume à imposição de sanções, visão parcial e repressivista que obscurece a dimensão preventiva e consensual do poder de polícia (Oliveira, 2026).

A fase de consentimento é essencialmente preventiva, ao condicionar o exercício de certas atividades à obtenção prévia de licença ou autorização, a Administração realiza juízo *ex ante*¹⁵ de compatibilidade entre a atividade pretendida e o interesse público, sem que seja necessário aguardar a ocorrência do dano para intervir (Oliveira, 2026).

A fase de fiscalização tem natureza preventivo-repressiva: identifica irregularidades antes que causem danos irreversíveis, permitindo a atuação corretiva precoce. Apenas a fase de sanção é predominantemente repressiva, e mesmo ela pode ter caráter dissuasório e, portanto, preventivo, quando serve de incentivo para que os demais sujeitos regulados ajustem seu comportamento às exigências normativas. Compreender o poder de polícia como ciclo, e não apenas como conjunto

¹⁵ *Ex ante*: Traduzido do latim, significa: antes do fato (Mais Retorno, 2026).

de sanções, é fundamental para uma aplicação equilibrada e constitucionalmente legítima do instituto (Oliveira, 2026).

A distinção entre as fases do ciclo de polícia tem implicações práticas relevantes para a questão da delegabilidade e para a cobrança de taxas. Quanto à delegabilidade, o Supremo Tribunal Federal, no RE 633.782 (Tema 532), estabeleceu que os atos de consentimento e fiscalização podem ser delegados a entidades da Administração Indireta de capital majoritariamente público, mas os atos de ordem e sanção, por envolverem o exercício de coerção estatal típica, são indelegáveis a pessoas jurídicas de direito privado (Brasil, STF, RE 633.782, 2020). Quanto às taxas, o STF, na Súmula Vinculante nº 41 e no Recurso Extraordinário n. 588.322 (Tema 217 — Relator: Ministro Gilmar Mendes), firmou o entendimento de que a cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia exige a efetiva existência de atividade administrativa de fiscalização, não sendo suficiente a mera previsão legal ou a existência formal de um órgão fiscalizador sem atividade concreta (Brasil, STF, RE 588.322, 2013). Esse entendimento vincula o poder de polícia ao seu exercício efetivo, impedindo que o Estado tribute o exercício de uma função que não exerce na prática.

Oliveira afirma que a releitura do poder de polícia no Estado Democrático de Direito impõe a problematização do fundamento clássico do instituto. A concepção tradicional, baseada na supremacia abstrata do interesse público sobre o privado, vem sendo progressivamente superada por uma visão constitucionalizada, na qual os direitos fundamentais exercem dupla função, fundamentam e limitam a atuação estatal (Oliveira, 2026).

Como sustenta Oliveira, o interesse público não é uma categoria prévia e abstrata que justifica qualquer restrição, é o resultado concreto de uma ponderação constitucionalmente orientada entre posições jurídicas em tensão, identificável apenas a partir da concretização dos direitos fundamentais no caso concreto (Oliveira, 2026).

Oliveira sugere, inclusive, que o termo "poder de polícia" poderia ser substituído por expressões como "limitações administrativas" ou "Administração ordenadora"

(*Ordnung*¹⁶ *Verwaltung*¹⁷), adotada pela doutrina alemã contemporânea, por carregar resquícios autoritários associados ao Estado de Polícia pré-constitucional. Ainda assim, a terminologia permanece consolidada na legislação e na prática jurídica brasileira (Oliveira, 2026).

A evolução da legalidade para a juridicidade administrativa, identificada por Oliveira como o fenômeno mais relevante do Direito Administrativo contemporâneo, completa esse quadro. A Administração Pública não está mais vinculada apenas à lei em sentido formal, mas a todo o ordenamento jurídico, especialmente à Constituição e aos princípios fundamentais que a estruturam. Isso significa que um ato de polícia formalmente legal pode ser materialmente ilegítimo se incompatível com um direito fundamental ou com o princípio da dignidade da pessoa humana. O controle de constitucionalidade dos atos administrativos, que inclui o controle difuso exercido por qualquer juiz ou tribunal, é, nesse contexto, não apenas possível, mas constitucionalmente exigível (Oliveira, 2026).

Fernandes observa, nesse sentido, que os direitos fundamentais funcionam como parâmetros de validade de toda atuação estatal, o que transforma o exercício do poder de polícia em uma função permanentemente submetida ao escrutínio constitucional (Fernandes, 2020).

O ciclo de polícia, a proporcionalidade, a motivação e a juridicidade constituem, em conjunto, as coordenadas fundamentais do poder de polícia constitucionalizado, conforme se depreende da análise sistemática de Di Pietro e Oliveira à luz da Constituição Federal de 1988. O ciclo revela a estrutura funcional do instituto em toda a sua complexidade; a proporcionalidade fornece o critério material de validade de cada medida restritiva; a motivação documenta e viabiliza o controle da decisão administrativa; e a juridicidade define o vínculo normativo que condiciona toda a atuação administrativa ao ordenamento constitucional como um todo. Compreender o poder de polícia a partir dessas coordenadas é condição indispensável para uma análise jurídica rigorosa do instituto no Estado Democrático de Direito (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026).

¹⁶ *Ordnung*: Traduzido do alemão, significa: ordem, organização, arranjo, arrumação, categoria, classe, classificação, disciplina, disposição, formação, lei, ordenação, regulamento, relação de ordem (Netzverb dicionário, 2026).

¹⁷ *Verwaltung*: Traduzido do alemão, significa: administração, gestão, coordenadoria, gerenciamento (Netzverb dicionário, 2026).

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que o poder de polícia, em sua configuração contemporânea, não pode ser compreendido de forma isolada, pois sua legitimidade depende do diálogo com a teoria dos direitos fundamentais. A compreensão desses direitos, em sua estrutura multidimensional, como princípios e em sua eficácia sobre todo o ordenamento jurídico, permite identificar os limites constitucionais ao exercício do poder de polícia. Esse diálogo será aprofundado no próximo capítulo, que fornecerá o instrumental teórico para a análise da colisão de direitos e da técnica da ponderação, núcleo do último capítulo deste estudo.

2. A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS FACE AO PODER DE POLÍCIA

Os direitos fundamentais constituem o núcleo normativo do Estado Constitucional contemporâneo. Sua posição central no ordenamento jurídico não é meramente formal, decorrente da localização topográfica no texto constitucional, mas substancial, os direitos fundamentais funcionam como parâmetros de validade de toda a atuação estatal, como vetores hermenêuticos que orientam a interpretação e a aplicação de todo o sistema jurídico e como fundamentos da legitimidade das restrições que o Estado pode impor aos particulares.

No âmbito do poder de polícia, essa centralidade se manifesta de forma especialmente intensa: os direitos fundamentais são, simultaneamente, o fundamento que autoriza a atuação restritiva, quando ela se destina a proteger posições jurídicas igualmente constitucionalizadas, e o limite que condiciona sua validade, quando a restrição afeta posições jurídicas do titular do direito.

O presente capítulo aprofunda o estudo dos direitos fundamentais em três dimensões articuladas. A primeira seção examina a estrutura e a função dos direitos fundamentais no Estado Constitucional contemporâneo, com atenção especial às múltiplas dimensões, defensiva, prestacional e objetiva, que revelam a riqueza funcional desses direitos muito além de sua concepção clássica como simples liberdades negativas.

A segunda seção analisa a teoria dos princípios de Robert Alexy e sua recepção pelo constitucionalismo brasileiro, examinando as implicações da compreensão dos direitos fundamentais como mandamentos de otimização para o Direito Administrativo e, especificamente, para o exercício e o controle do poder de polícia.

A terceira seção estuda os princípios constitucionais que condicionam materialmente o exercício do poder de polícia, dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade e juridicidade, demonstrando como esses princípios formam um sistema normativo integrado de proteção das liberdades individuais contra os abusos do poder estatal.

2.1. ESTRUTURA, DIMENSÕES E FUNÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO CONSTITUCIONAL

Os direitos fundamentais, no Estado Constitucional, não se limitam a garantir liberdades negativas contra a intervenção do Estado, a concepção clássica do constitucionalismo liberal do século XIX. Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet, eles assumem papel estruturante no ordenamento jurídico, irradiando efeitos sobre todas as relações jurídicas, públicas e privadas, orientando a interpretação e a aplicação de toda a legislação infraconstitucional e impondo ao Estado deveres que vão muito além da mera abstenção (Sarlet, 2006).

Ainda, articula essa multidimensionalidade ao observar que os direitos fundamentais constituem posições jurídicas essenciais à pessoa humana, que não apenas limitam o poder estatal, mas também orientam sua atuação positiva (Sarlet, 2006). Essa concepção revela, a partir da sistematização de Sarlet, que os direitos fundamentais exercem tripla função em relação ao poder de polícia, o fundamentam, quando a atuação restritiva se destina a proteger posições jurídicas de terceiros; o limitam, quando a restrição afeta posições jurídicas do próprio titular do direito; e o orientam hermeneuticamente, determinando a interpretação constitucional das normas que disciplinam o exercício do poder de polícia (Sarlet, 2006).

A dimensão defensiva (*Abwehrrechte*¹⁸) é a mais antiga e, historicamente, a mais associada à noção de direitos fundamentais. Conforme explica Sarlet, os direitos fundamentais em sua dimensão defensiva operam como barreiras contra intervenções estatais indevidas, impondo à Administração o dever de abstenção. Qualquer restrição ao exercício de um direito fundamental, à liberdade de locomoção, ao direito de propriedade, à liberdade de consciência ou à liberdade de iniciativa econômica, exige fundamentação constitucional rigorosa e observância do princípio da proporcionalidade em seus três subprincípios (Sarlet, 2006).

É precisamente essa dimensão que torna o poder de polícia objeto de escrutínio constitucional permanente, toda medida restritiva de direitos deve ser justificada perante o sistema constitucional de proteção das liberdades individuais, e a insuficiência dessa justificação acarreta a nulidade do ato. Fernandes observa que

¹⁸ *Abwehrrechte*: Traduzido do alemão, significa: linha de defesa (PONS dicionário, 2026).

essa função defensiva é diretamente responsável pela progressiva judicialização do poder de polícia, a crescente tendência de os particulares recorrerem ao Poder Judiciário para questionar a validade de medidas administrativas restritivas de seus direitos (Fernandes, 2020).

A dimensão prestacional (*Leistungsrechte*¹⁹) revela uma faceta dos direitos fundamentais que pode justificar e até exigir o exercício do poder de polícia. Sarlet esclarece que os direitos fundamentais em sua dimensão prestacional exigem atuação positiva do Estado para sua efetivação, a proteção do direito à saúde (art. 196 da CF/88²⁰), do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88²¹) e dos direitos dos consumidores (art. 5º, XXXII, da CF/88²²) não apenas autoriza, mas impõe ao Estado o exercício do poder de polícia em sua função preventiva e repressiva (Sarlet, 2006).

Quando a Administração sanciona um estabelecimento que descumpre normas sanitárias, ela não está apenas exercendo uma prerrogativa estatal, está cumprindo um dever constitucional de proteção do direito à saúde dos consumidores. Quando o Estado embarga uma obra que viola normas ambientais, ele não apenas restringe o direito de propriedade do proprietário, ele protege o direito ao meio ambiente das comunidades afetadas. Essa dimensão prestacional transforma a compreensão do poder de polícia, de instrumento de restrição de liberdades, ele passa a ser também instrumento de proteção de direitos, o que explica por que, como observa Oliveira, a omissão no exercício do poder de polícia pode configurar violação constitucional tão grave quanto o excesso (Oliveira, 2026).

A dimensão objetiva é a mais relevante do ponto de vista hermenêutico. Conforme Sarlet, os direitos fundamentais, em sua dimensão objetiva, "irradiam efeitos sobre todo o ordenamento jurídico, influenciando a interpretação e aplicação das normas" (Sarlet, 2006). Esse fenômeno, denominado eficácia irradiante

¹⁹ *Leistungsrechte*: Traduzido do alemão, significa: direitos a prestações (Tradução DeepL).

²⁰ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

²¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

²² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (Brasil, 1988).

(*Ausstrahlungswirkung*²³) pela doutrina constitucional alemã, tem consequências diretas para o poder de polícia, todos os atos de polícia administrativa devem ser interpretados à luz dos valores constitucionais, não apenas em conformidade com a lei infraconstitucional. A validade de um ato de polícia não se afere apenas pela conformidade com a letra da lei, mas pela compatibilidade com o sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais. Essa perspectiva é o que a Oliveira denomina constitucionalização do Direito Administrativo, fenômeno que reposiciona os direitos fundamentais como parâmetros onipresentes de validade de toda a atividade administrativa (Oliveira, 2026).

Além das três dimensões funcional-estruturais, Sarlet destaca que os direitos fundamentais apresentam a característica da historicidade, eles evoluem, expandem-se e se transformam em resposta às mudanças sociais, tecnológicas e culturais (Sarlet, 2006).

A denominada teoria das 'dimensões' dos direitos fundamentais, terminologia preferida por Sarlet em lugar de 'gerações', para evitar a ideia de que uma fase supera a anterior, aponta para a progressiva incorporação de novos direitos ao patrimônio constitucional, os direitos de primeira dimensão (liberdades individuais e direitos políticos), os de segunda dimensão (direitos sociais, econômicos e culturais) e os de terceira dimensão (direitos difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico) (Sarlet, 2006).

Fernandes acrescenta que essa historicidade impõe ao ordenamento constitucional abertura permanente para o reconhecimento de novos direitos (Fernandes, 2020). No âmbito do poder de polícia, essa historicidade implica que o instituto deve adaptar-se permanentemente às novas realidades sociais, a regulação de atividades digitais e de inteligência artificial representa o novo fronteiro do poder de polícia, em que as tradicionais ferramentas regulatórias precisam ser reconfiguradas para dar conta de fenômenos que os legisladores e administradores do século XX não podiam antecipar.

A Constituição Federal de 1988 positivou um catálogo extenso de direitos fundamentais, distribuídos ao longo de seu texto e concentrados especialmente nos

²³ *Ausstrahlungswirkung*: Traduzido do alemão, significa: efeito de irradiação (Tradução DeepL).

arts. 5º a 11. A cláusula de abertura do § 2º do art. 5º²⁴, segundo a qual os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte, amplia o catálogo constitucional para além do texto expresso, incorporando direitos implícitos e direitos previstos em tratados internacionais de direitos humanos.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 reforçou essa abertura ao introduzir o § 3º do art. 5º²⁵, que confere status de emenda constitucional aos tratados de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional com o mesmo quórum das emendas (Brasil, 1988). Essa progressiva internacionalização dos direitos fundamentais, fundada na cláusula de abertura do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, reforçada pelo art. 5º, § 3º, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, tem consequências diretas para o poder de polícia, conforme o artigo abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, 1988).

Conforme observam Sarlet e Fernandes, as medidas restritivas de direitos devem ser compatíveis não apenas com a Constituição Federal, mas também com a Convenção Americana de Direitos Humanos e demais tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, sob pena de responsabilização internacional do Estado perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Sarlet, 2006 e Fernandes, 2020).

²⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Brasil, 1988).

²⁵ § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Brasil, 1988).

A relação entre direitos fundamentais e poder de polícia, nesse quadro, é de mútuo condicionamento: os direitos fundamentais condicionam o poder de polícia, impondo limites materiais à sua atuação, o poder de polícia condiciona o exercício dos direitos fundamentais, estabelecendo as limitações necessárias à convivência social. Essa relação não é uma contradição, mas a expressão jurídica da tensão estrutural entre liberdade e ordem que caracteriza toda sociedade organizada. O desafio do Estado Democrático de Direito é administrar essa tensão de forma racional, fundamentada e controlável, o que exige, em última instância, uma teoria dos princípios capaz de fornecer critérios racionais para a resolução dos inevitáveis conflitos entre direitos fundamentais.

2.2. DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO PRINCÍPIOS: A TEORIA DE ROBERT ALEXY E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PODER DE POLÍCIA

A compreensão dos direitos fundamentais como princípios, e não como regras, é o ponto de partida da teoria de Robert Alexy que se tornou referência obrigatória no constitucionalismo contemporâneo. Alexy propõe uma distinção estrutural entre regras e princípios, regras são normas que ou são satisfeitas ou não são satisfeitas, sob a lógica binária do "tudo ou nada"; princípios são "mandamentos de otimização, que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fácticas existentes" (Alexy, 2008). Essa distinção tem implicações diretas para o poder de polícia: as normas que estabelecem os limites do poder de polícia e as que garantem os direitos fundamentais que ele restringe são, predominantemente, princípios, não regras, o que torna inevitável a ocorrência de conflitos e exige instrumentos racionais de resolução.

Para Alexy, o conflito entre regras resolve-se por exclusão, uma das regras conflitantes é declarada inválida (critério hierárquico, cronológico ou da especialidade). O conflito entre princípios, ao contrário, resolve-se por ponderação, nenhum dos princípios é declarado inválido, um deles precede o outro sob as circunstâncias do caso concreto, em uma relação de precedência condicionada (*Bedingte Vorrangrelation*²⁶). A liberdade econômica pode preceder ao poder de

²⁶ *Bedingte Vorrangrelation*: Do alemão, significa: Relação de prioridade condicional (Tradução DeepL).

polícia quando a restrição não for proporcional, o poder de polícia pode preceder a liberdade econômica quando a atividade econômica gerar riscos graves à saúde pública. Essa condicionalidade da precedência exige que cada caso seja analisado em suas circunstâncias concretas, o que impede soluções apriorísticas e exige a fundamentação cuidadosa de cada decisão administrativa ou judicial (Alexy, 2008).

O professor Ronald Dworkin, em perspectiva complementar, sustenta que os princípios possuem uma "dimensão de peso ou importância", que não se confunde com a validade, característica das regras. Para Dworkin, os direitos fundamentais funcionam como "trunfos" (*rights as trumps*²⁷) que prevalecem sobre considerações de política e conveniência, o que implica que o Estado não pode sacrificar direitos individuais em nome de ganhos coletivos difusos a não ser que exista fundamentação constitucional rigorosa para tanto. Essa concepção é especialmente relevante para o poder de polícia, a Administração não pode simplesmente invocar o interesse público como fundamento suficiente de restrições a direitos fundamentais, precisa demonstrar que o interesse público em questão é suficientemente relevante e que a restrição é proporcional ao objetivo perseguido. Os direitos, na perspectiva dworkiana, não são variáveis que podem ser ajustadas conforme a conveniência política, são limites que o Estado deve respeitar mesmo quando isso implica custos políticos ou econômicos (Dworkin, 2002).

A colisão de direitos fundamentais, nesse quadro teórico, é, conforme demonstra Alexy, fenômeno estrutural, e não patológico do Estado Constitucional contemporâneo. Em sociedades plurais, marcadas pela diversidade de projetos de vida e pela convivência de interesses contrapostos, a tensão entre diferentes posições jurídicas fundamentais é inevitável e permanente (Alexy, 2008). O problema, como observa Sarlet, não está na existência do conflito, mas na ausência de instrumentos racionais de resolução. No contexto do poder de polícia, a colisão típica ocorre entre a restrição estatal, fundada na proteção de um interesse coletivo difuso, e o exercício de um direito individual, medidas administrativas que visam proteger a saúde coletiva restringem a liberdade de locomoção e a liberdade econômica, medidas de proteção ambiental limitam o direito de propriedade e a livre iniciativa; e medidas de controle

²⁷ *rights as trumps*: Traduzido do inglês, significa: direitos como trunfos (Tradução DeepL).

urbano condicionam o exercício do direito de propriedade em benefício do patrimônio cultural coletivo (Sarlet, 2006).

A resolução dessas colisões não pode ser feita por meio de uma hierarquia rígida entre os direitos em tensão, como se o interesse coletivo sempre prevalecesse sobre o individual, ou vice-versa. Alexy demonstra que ela exige ponderação contextual, guiada pelo princípio da proporcionalidade, que leve em conta: a importância do bem jurídico coletivo protegido, a intensidade da restrição imposta ao direito individual, a existência de meios alternativos menos gravosos e a relação entre os benefícios coletivos e os sacrifícios individuais, correspondendo, respectivamente, aos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito (Alexy, 2008).

Dworkin reforça esse entendimento ao sustentar que os direitos fundamentais funcionam como 'trunfos' (*rights as trumps*²⁸) que não podem ser sacrificados por simples cálculo de utilidade coletiva, exigindo fundamentação constitucional rigorosa para qualquer restrição (Dworkin, 2002).

O professor Luigi Ferrajoli radicaliza essa perspectiva ao afirmar que nenhum poder pode ser exercido sem limites, sob pena de degenerar em arbítrio, o princípio garantista, na formulação de Ferrajoli, exige que toda restrição a um direito fundamental seja necessária, proporcional e predeterminada em lei, não bastando a referência abstrata ao bem comum ou à ordem pública. Trata-se de exigência que opera em dois planos simultâneos; no plano formal, pela predeterminação legal da restrição; e no plano material, pela necessidade e proporcionalidade de seu conteúdo (Ferrajoli, 2002).

A teoria alexyana dos direitos fundamentais como princípios tem sido progressivamente recepcionada pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras. O Supremo Tribunal Federal tem incorporado a linguagem e a metodologia da ponderação em seus julgamentos sobre direitos fundamentais, especialmente nos casos em que a atuação estatal é questionada por sua incompatibilidade com o núcleo essencial de um direito constitucional.

Thomas Hobbes, em *Leviatã*, forneceu a justificação filosófica original para a legitimidade das restrições estatais às liberdades individuais: os indivíduos renunciam

²⁸ *rights as trumps*: Traduzido do inglês, significa: direitos como trunfos (Tradução DeepL).

a parte de sua liberdade natural em favor do soberano para garantir a ordem e a segurança sociais (Hobbes, 1651). Essa concepção absolutista, presente em Hobbes, é historicamente superada pelo constitucionalismo contemporâneo, mas fornece o substrato antropológico que ancora a legitimidade das restrições estatais, a vida em sociedade exige limitações ao exercício irrestrito das liberdades individuais.

O que o constitucionalismo contemporâneo acrescenta a essa intuição, conforme demonstram Alexy, Ferrajoli e Sarlet, é a exigência de que essas limitações sejam racionalmente fundamentadas, proporcionais e compatíveis com o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Para Alexy, a proporcionalidade estrutura essa exigência em três subprincípios verificáveis (Alexy, 2008); para Ferrajoli, a predeterminação legal e a necessidade são condições inafastáveis de qualquer restrição legítima (Ferrajoli, 2002); e para Sarlet, o núcleo essencial dos direitos fundamentais constitui barreira absoluta que nenhuma ponderação, por mais bem fundamentada, pode transpor (Sarlet, 2006).

A recepção da teoria alexyana no Brasil tem limites que merecem registro. Críticos da teoria, como Jürgen Habermas, sustentam que a ponderação dissolve a distinção entre normas e valores, submetendo a aplicação do Direito a uma lógica de otimização consequencialista que compromete a segurança jurídica e abre espaço para o decisionismo judicial. Essa crítica é parcialmente procedente: a ponderação sem critérios claros pode, de fato, converter-se em instrumento de racionalização de preferências ideológicas dos julgadores. A resposta adequada a essa crítica, no entanto, não é o abandono da ponderação, que é inevitável quando se trata de princípios em colisão, mas o aprimoramento dos critérios de racionalidade que estruturam o processo ponderativo. É precisamente para esse aprimoramento que Alexy contribui com a estruturação trifásica da proporcionalidade e com a Lei da Ponderação.

2.3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONDICIONANTES DO PODER DE POLÍCIA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A atuação do poder de polícia deve ser orientada por um conjunto de princípios constitucionais que funcionam como limites materiais vinculantes, normas jurídicas de plena eficácia, cuja inobservância enseja a nulidade do ato administrativo e, em certos

casos, a responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º²⁹, da Constituição Federal de 1988. Oliveira demonstra que esses princípios formam um sistema normativo integrado de proteção das liberdades individuais que opera simultaneamente em dois planos, no plano formal, definindo os requisitos de validade dos atos de polícia, legalidade, motivação e *due process*; e no plano material, delimitando o conteúdo admissível das restrições impostas, dignidade humana, proporcionalidade, razoabilidade e proteção do núcleo essencial (Oliveira, 2026). Di Pietro reforça que a compreensão desse sistema integrado é indispensável para uma análise constitucionalmente adequada do poder de polícia (Di Pietro, 2026).

A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88³⁰), fundamento da República e princípio axial do Estado Democrático de Direito, constitui o parâmetro supremo de validade das ações estatais. Sarlet demonstra que nenhuma medida de poder de polícia pode ser considerada legítima se degradar a pessoa a objeto, se instrumentalizar o ser humano como meio para a realização de fins coletivos, sacrificando sua humanidade em benefício da eficiência administrativa (Sarlet, 2006). Essa proibição de instrumentalização, de raízes kantianas, foi incorporada ao direito constitucional positivo brasileiro, a vedação da tortura e do tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III, da CF/88³¹), a proibição de penas de morte, perpétuas, de banimento e cruéis (art. 5º, XLVII, da CF/88³²) e a exigência de condições dignas de cumprimento de pena (art. 5º, XLIX, da CF/88³³) são corolários imediatos do princípio da dignidade no campo do poder de polícia.

Fernandes acrescenta que a violação da dignidade humana no exercício do poder de polícia não é apenas inconstitucional, é o sinal mais claro de que o Estado

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1988).

³⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

³¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante (Brasil, 1988).

³² XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis (Brasil, 1988).

³³ XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (Brasil, 1988).

abandonou sua missão de proteção e tornou-se instrumento de opressão (Fernandes, 2020).

O princípio da legalidade, em sua versão ampliada de juridicidade administrativa, foi examinado no capítulo anterior em sua dimensão de pressuposto de validade do poder de polícia, possui, conforme demonstra Oliveira, uma dimensão garantista igualmente relevante, a legalidade não é apenas o que autoriza a Administração a agir, é também o que protege o particular contra a arbitrariedade estatal, ao exigir que qualquer restrição de liberdade ou de propriedade seja predeterminada em norma com força de lei (Oliveira, 2026).

Ferrajoli reforça essa perspectiva ao afirmar que a predeterminação legal da restrição é condição inafastável de legitimidade de qualquer intervenção estatal na esfera dos direitos individuais. Essa função garantista da legalidade é o que o Fernandes denomina reserva legal: certos direitos fundamentais somente podem ser restringidos por lei em sentido formal, não sendo suficiente, para tanto, o ato normativo infralegal. O art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988 "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Brasil, 1988) positivou essa reserva legal como garantia fundamental, tornando inconstitucional qualquer restrição de liberdade imposta por decreto, portaria ou regulamento sem fundamento em lei formal (Fernandes, 2020).

A proporcionalidade e a razoabilidade constituem, na sistematização de Di Pietro e Oliveira, os critérios materiais centrais de validade do poder de polícia, estruturados (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026). Conforme Alexy, nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, e complementados pela razoabilidade como vedação ao absurdo normativo e à arbitrariedade disfarçada de legalidade (Alexy, 2008).

A concordância prática (*praktische Konkordanz*³⁴), proposta por Konrad Hesse, complementa esses critérios ao exigir que a solução dos conflitos entre direitos fundamentais preserva, na maior medida possível, a substância de cada posição jurídica em tensão, sem sacrificar integralmente nenhum dos direitos envolvidos (Hesse, 1998).

³⁴ *praktische Konkordanz*: Traduzido do Alemão, significa: concordância prática (Tradução DeepL).

No campo do poder de polícia, conceito desenvolvido por Hesse para designar a harmonização de bens jurídicos em tensão sem sacrifício total de qualquer deles, traduz-se na exigência de que as medidas restritivas sejam calibradas com precisão, suficientemente intensas para proteger o interesse coletivo, mas não mais intensas do que o necessário para esse fim (Hesse, 1998). Essa exigência de calibragem precisa é especialmente relevante nos domínios ambiental e sanitário, em que os danos potenciais são frequentemente irreversíveis e a pressão pelo exercício intensivo do poder de polícia é correspondentemente maior, contextos em que, como demonstra Oliveira (2026), a omissão estatal pode ser tão grave quanto o excesso.

O núcleo essencial dos direitos fundamentais constitui o limite absoluto da ponderação e da atuação do poder de polícia. Sarlet demonstra que a teoria do núcleo essencial (*Wesensgehaltsgarantie*³⁵), positivada no art. 19, (2)³⁶, da Lei Fundamental alemã de 1949 e implicitamente reconhecida na Constituição Federal de 1988 a partir dos arts. 1º, III³⁷, e 60, § 4º, IV³⁸, veda que qualquer ponderação, por mais bem fundamentada que seja, esvazie por completo o conteúdo de um direito fundamental (Sarlet, 2006).

Segundo Ferrajoli, os direitos fundamentais possuem um conteúdo indisponível que não pode ser suprimido, mesmo diante de interesses coletivos relevantes. Esse núcleo essencial atua como barreira absoluta contra abusos: o poder de polícia pode restringir o exercício de direitos, pode condicionar, limitar, suspender temporariamente, mas não pode suprimir o conteúdo mínimo irredutível de qualquer

³⁵ *Wesensgehaltsgarantie*: Traduzido do alemão, significa: Garantia do conteúdo essencial (Tradução DeepL).

³⁶ Art. 19. (1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen. (2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949)

Na tradução:

Artigo 19. (1) Na medida em que um direito fundamental possa ser restringido por ou em virtude de uma lei ao abrigo desta Lei Básica, a lei deve ser geral e não se aplicar apenas a casos individuais. Além disso, a lei deve especificar o direito fundamental citando o artigo relevante. (2) Em nenhuma circunstância o conteúdo essencial de um direito fundamental pode ser violado. (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949).

³⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

³⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988).

direito fundamental. A interdição permanente e definitiva de uma atividade econômica lícita pode configurar violação ao núcleo essencial da liberdade de iniciativa; o confinamento indefinido pode violar o núcleo essencial do direito de ir e vir; a censura prévia pode violar o núcleo essencial da liberdade de expressão (Ferrajoli, 2002).

A eficácia dos direitos fundamentais, conforme sistematiza Sarlet, não se limita às relações entre Estado e particulares, a chamada eficácia vertical, ela se estende às relações entre particulares (eficácia horizontal) e, por meio dos efeitos irradiantes (*Ausstrahlungswirkung*³⁹), sobre todo o ordenamento jurídico (Sarlet, 2006). Sarlet argumenta que, no campo do poder de polícia, a eficácia horizontal tem consequências práticas imediatas, a Administração, ao regular as relações entre particulares, deve considerar que as partes dessas relações também são titulares de direitos fundamentais que merecem proteção, o que impede que o poder de polícia seja exercido de modo a favorecer arbitrariamente um dos particulares em detrimento do outro. A eficácia irradiante, por sua vez, implica que toda a legislação que disciplina o poder de polícia deve ser interpretada à luz dos direitos fundamentais, mesmo quando o texto legal não faz referência expressa a eles (Sarlet, 2006). Fernandes observa que essa eficácia irradiante é o mecanismo que permite ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de uma interpretação da lei de poder de polícia que, embora formalmente amparada no texto legal, produza resultados incompatíveis com os direitos fundamentais (Fernandes, 2020).

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ao consagrar a publicidade como regra e o sigilo como exceção (art. 3º, I⁴⁰), operacionaliza, no campo do poder de polícia, o direito fundamental à informação (art. 5º, XIV⁴¹ e XXXIII⁴², da CF/88) e o

³⁹ *Ausstrahlungswirkung*: Traduzido do alemão, significa: Efeito de irradiação (Tradução DeepL)

⁴⁰ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (Brasil, 2011).

⁴¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (Brasil, 1988).

⁴² XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF/88⁴³), esse conjunto impõe à Administração o dever de transparência em toda a atividade de polícia administrativa, os critérios de fiscalização, os parâmetros de gradação das sanções, as estatísticas da atividade inspetiva e os dados sobre a efetividade das medidas adotadas devem ser publicamente acessíveis (BRASIL, 1988 e 2011). Di Pietro e Oliveira destacam que a transparência, nesse contexto, é instrumento de democratização do poder de polícia, é a condição que permite à sociedade verificar se o Estado está exercendo sua função regulatória de forma justa, impessoal e orientada ao interesse público, e não a interesses privados ou político-partidários que comprometam a legitimidade da atuação administrativa (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026).

A análise dos direitos fundamentais como fundamento e limite do poder de polícia permite identificar o núcleo normativo central desta pesquisa: o poder de polícia legítimo é aquele que, ao mesmo tempo, protege direitos fundamentais de uns, os de quem poderia ser prejudicado pelo exercício irrestrito das liberdades de outros, e respeita os direitos fundamentais de outros, os de quem tem sua liberdade restringida pela medida de polícia. Essa dupla vinculação é o que distingue o poder de polícia constitucionalizado da simples imposição estatal. É também o que torna inevitável a colisão de direitos e necessária a técnica da ponderação, tema central do próximo capítulo, que aplicará os conceitos aqui desenvolvidos à análise concreta dos conflitos que emergem no exercício do poder de polícia nos domínios sanitário, ambiental e econômico, e investigará as patologias que comprometem a legitimidade do instituto quando seus limites constitucionais são ultrapassados.

⁴³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (Brasil, 1988).

3. COLISÃO DE DIREITOS E PONDERAÇÃO NO PODER DE POLÍCIA

A investigação desenvolvida nos dois capítulos anteriores permitiu assentar as bases teóricas e normativas sobre as quais se ergue o problema central desta pesquisa. O Capítulo 1 demonstrou que o poder de polícia, no Estado Democrático de Direito, é função administrativa juridicamente condicionada, condicionada pela legalidade, pela proporcionalidade, pela motivação e pela juridicidade, que percorreu longo trajeto histórico até alcançar sua configuração constitucional contemporânea.

O Capítulo 2 demonstrou que os direitos fundamentais constituem o núcleo normativo do Estado Constitucional, exercendo função estruturante dual em relação ao poder de polícia: ao mesmo tempo fundamento de sua legitimidade e limite de sua validade, operando em múltiplas dimensões e como princípios sujeitos à ponderação. Neste terceiro e último capítulo analítico, os dois eixos anteriores convergem para o exame do fenômeno que representa a expressão mais concreta e mais urgente da tensão entre poder de polícia e direitos fundamentais: a colisão.

O presente capítulo examina três dimensões articuladas. A primeira seção analisa a colisão de direitos fundamentais em sua natureza estrutural e em suas manifestações concretas nos domínios sanitário, ambiental e econômico, os três campos em que, nos últimos anos, o exercício do poder de polícia gerou os mais intensos debates jurídicos e os mais relevantes precedentes do Supremo Tribunal Federal.

A segunda seção examina a técnica da ponderação e o princípio da proporcionalidade como instrumentos de resolução racional dos conflitos entre princípios constitucionais, com atenção especial à proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais como limite absoluto da ponderação e ao controle jurisdicional como garantia estrutural da constitucionalidade.

A terceira seção analisa a aplicação prática do poder de polícia e a jurisprudência dos tribunais superiores, investiga as patologias do abuso de poder, excesso de poder e desvio de finalidade, e tece perspectivas críticas sobre os desafios contemporâneos do instituto.

3.1. O FENÔMENO DA COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS MANIFESTAÇÕES CONCRETAS

Alexy demonstra que a colisão de direitos fundamentais é fenômeno estrutural, e não patológico, do Estado Constitucional contemporâneo. Em sociedades plurais, marcadas pela diversidade de projetos de vida, pela convivência de interesses contrapostos e pela crescente complexidade das relações sociais, a tensão entre diferentes posições jurídicas fundamentais é inevitável e permanente (Alexy, 2008). Sarlet acrescenta que o problema não está na existência do conflito, que é inerente à convivência humana em sociedade, mas na ausência de instrumentos racionais de resolução ou, pior, na resolução arbitrária que privilegia sistematicamente uma classe de interesses em detrimento de outra (Sarlet, 2006).

No âmbito do poder de polícia, a colisão típica se manifesta, conforme Oliveira, entre a restrição estatal, fundada na proteção de um interesse coletivo difuso, e o exercício de um direito individual, não há dois titulares individuais em conflito direto, mas uma tensão entre a posição do particular e um bem jurídico coletivo que o Estado tem o dever constitucional de proteger (Oliveira, 2026). A pandemia da COVID-19, definiu a doença como:

[...] uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos (Brasil, Ministério da Saúde).

Foi deflagrada em escala global a partir de 2020, constitui o exemplo mais dramático e historicamente mais relevante de colisão massiva de direitos fundamentais provocada pelo exercício intensivo do poder de polícia. Em um curtíssimo espaço de tempo, o Estado foi compelido a adotar medidas restritivas de alcance sem precedentes na história republicana brasileira: fechamento compulsório de atividades econômicas, limitação da liberdade de locomoção, imposição de distanciamento social obrigatório, restrições ao direito de reunião e, em casos extremos, o *lockdown*, que significa:

Medida de caráter transitório imposta, em geral, por uma autoridade competente do Poder Executivo para proteger a população de perigo, como numa pandemia, por exemplo; consiste no impedimento ou controle rigoroso do deslocamento de pessoas, da circulação de veículos e do funcionamento de estabelecimentos em determinado local ou região (Academia Brasileira de Letras).

Essas medidas implicaram, conforme demonstra Alexy, a colisão simultânea de múltiplos direitos fundamentais, a proteção da vida e da saúde coletiva (dimensão prestacional do direito à saúde, art. 196⁴⁴ da CF/88) colidiu com a liberdade de locomoção (art. 5º, XV⁴⁵, da CF/88), com a liberdade de exercício profissional (art. 5º, XIII⁴⁶, da CF/88), com a liberdade de reunião (art. 5º, XVI⁴⁷, da CF/88) e com a livre iniciativa econômica (art. 170 da CF/88⁴⁸) (Brasil, 1988 e Alexy, 2008), nenhum desses direitos podendo ser simplesmente suprimido em favor do outro sem que se verifique a proporcionalidade da restrição (Sarlet, 2006). O fundamento normativo das medidas restritivas foi a Lei nº 8.080/1990, que define a vigilância sanitária como um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde (art. 6º, § 1º⁴⁹ da Lei nº 8.080/1990), e a Lei nº 13.979/2020, lei que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, que autorizou o isolamento, a quarentena e a restrição de locomoção (art. 3º) (Brasil, 1990 e Brasil, 2020), que assim dispõe:

⁴⁴ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

⁴⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (Brasil, 1988).

⁴⁶ XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (Brasil, 1988).

⁴⁷ XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente (Brasil, 1988).

⁴⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...] (Brasil, 1988).

⁴⁹ Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS): [...] § 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo [...] (Brasil, 1990).

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

I - isolamento;

II - quarentena;

[...] (Grifo nosso, Brasil, 2020).

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF (Relator: Ministro Marco Aurélio, julgada em 15 de abril de 2020), pacificou a controvérsia sobre a competência federativa ao reconhecer a competência concorrente dos entes federativos para a adoção de medidas sanitárias, fundamentando a decisão nos arts. 23, II⁵⁰, e 24, XII⁵¹, da Constituição Federal (Brasil, STF, ADI 6.341, 2020).

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF (Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgada em 08 de abril de 2020), o Tribunal reconheceu a legitimidade de decretos estaduais e municipais que restringiam atividades econômicas de forma mais intensa do que os decretos federais, desde que fundados em razões sanitárias e proporcionais à situação epidemiológica local (Brasil, STF, ADPF 672, 2020).

Esses precedentes consolidaram o federalismo cooperativo como modelo constitucional para o enfrentamento de crises sanitárias e a proporcionalidade como critério inescapável de validade das medidas restritivas, mesmo em situações de emergência.

O professor Luigi Ferrajoli alertou, em outro contexto, para o risco do Estado de exceção permanente, das restrições temporárias que se perpetuam e dos poderes emergenciais que resistem ao seu próprio encerramento (Ferrajoli, 2002). A pandemia confirmou essa advertência, o controle jurisdicional deve exercer função de delimitação temporal da exceção, exigindo que as medidas restritivas sejam progressivamente afrouxadas à medida que as razões que as justificaram deixam de subsistir.

⁵⁰ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672) (Brasil, 1988).

⁵¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672) (Brasil, 1988).

No campo ambiental, a colisão entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225⁵² da CF/88) e os direitos de propriedade (art. 5º, XXII⁵³, da CF/88) e de livre iniciativa econômica (art. 170⁵⁴ da CF/88) é, conforme observa Di Pietro, estrutural e permanente (Brasil, 1988 e Di Pietro, 2026). A particularidade do poder de polícia ambiental reside na dimensão intergeracional da proteção, o art. 225 da CF/88 impõe o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conferindo à tutela ambiental uma urgência e uma irreversibilidade que, na análise de Oliveira, justificam intervenções mais intensas do que seriam admissíveis em outros domínios do poder de polícia, pois, ao contrário dos danos econômicos ou sanitários, os danos ambientais podem ser definitivos e intransferíveis às gerações que sequer existem ainda (Oliveira, 2026).

O princípio da precaução, previsto no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/RIO, 1992), que dispõe:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ECO/RIO, 1992).

Tal trecho foi progressivamente incorporado ao direito interno pela jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.120.117/AC (Relatora: Ministra Eliana Calmon, STJ, 2009), e o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 654.833 (Tema 999, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, STF, 2020), reconheceram a aplicabilidade do princípio da precaução no âmbito do poder de polícia ambiental, autorizando a atuação preventiva diante de riscos graves, mesmo sem certeza científica absoluta sobre sua ocorrência ou magnitude (Brasil, STJ, REsp 1.120.117, 2009; Brasil, STF, RE 654.833, 2020).

⁵² Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

⁵³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade (Brasil, 1988).

⁵⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (Brasil, 1988).

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 654.833 (Tema 999, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20 de abril de 2020), reconheceu a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de sua omissão fiscalizatória, ainda que os danos tenham sido causados diretamente por particulares (Brasil, STF, RE 654.833, 2020). O fundamento é preciso, se o Estado detém o poder-dever de fiscalizar, sua inércia é causa concorrente do dano, e não mero fato neutro. Esse precedente consagra o princípio da vedação à omissão inconstitucional, extensão da teoria dos deveres de proteção (*Schutzpflichten*⁵⁵), que, conforme sistematiza Sarlet, impõe ao Estado não apenas o dever de abster-se de violar direitos fundamentais, mas o dever positivo de protegê-los contra ameaças provenientes de terceiros, incluindo, no campo ambiental, a obrigação de fiscalizar as atividades privadas potencialmente poluidoras (Sarlet, 2006).

Di Pietro sublinha, nesse contexto, que a legitimidade do poder de polícia ambiental deve ser avaliada não apenas pela proporcionalidade das medidas restritivas, mas também pela suficiência da proteção oferecida, um Estado que aplica sanções proporcionais, mas fiscaliza de forma incipiente, violando o art. 225⁵⁶ da CF/88 tanto quanto aquele que aplica sanções excessivas (Di Pietro, 2026).

No campo econômico, a colisão entre a livre iniciativa (art. 170⁵⁷ da CF/88) e os valores constitucionais que justificam a regulação estatal é, conforme observa Oliveira, permanente e estruturalmente inerente ao modelo de economia social de mercado adotado pela Constituição Federal de 1988 (Oliveira, 2026).

A Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) estabelece garantias de livre mercado e impõe ao Estado o ônus de demonstrar a necessidade e a proporcionalidade de qualquer restrição à atividade econômica, consagrando, em seu art. 3º, I⁵⁸, o direito de desenvolver atividade econômica de baixo risco mediante simples comunicação ao poder público (Brasil, 2019).

⁵⁵ *Schutzpflichten*: Traduzido do alemão, significa: Obrigações de proteção (Tradução DeepL).

⁵⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

⁵⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...] (Brasil, 1988).

⁵⁸ Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: [...] I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, criado pela Lei nº 12.529/2011, institucionaliza, na sistematização de Oliveira, o poder de polícia econômica em suas dimensões repressiva e preventiva, exercida por meio do controle prévio de atos de concentração empresarial que possam restringir a concorrência de forma significativa (Oliveira, 2026).

O STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.950/SP (Relator: Ministro Eros Grau, julgada em 03 de novembro de 2005), reconheceu que a livre iniciativa convive com restrições impostas pelo poder de polícia quando fundadas em finalidades socialmente relevantes e proporcionais ao objetivo perseguido (Brasil, STF, ADI 1.950, 2005).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874/DF (Relatora: Ministra Rosa Weber, julgada em 01 de fevereiro de 2018), o Tribunal consagrou a deferência judicial às decisões técnicas das agências reguladoras especializadas: em matérias de alta complexidade técnica e científica, a Administração especializada dispõe de margem de apreciação que o Judiciário deve respeitar, salvo manifesta irrazoabilidade ou violação de direitos fundamentais (Brasil, STF, ADI 4.874, 2018).

A análise dessas três áreas revela um padrão comum, em todos os casos, a colisão entre o poder de polícia e os direitos fundamentais dos particulares não pode ser resolvida por uma fórmula geral e abstrata. Ela exige a análise cuidadosa das circunstâncias concretas, a ponderação entre os princípios em tensão e a demonstração da proporcionalidade da medida adotada. Thomas Hobbes, ao justificar a renúncia parcial à liberdade em favor do poder soberano, identificou a lógica fundante que ainda sustenta, em termos modernos e constitucionalizados, o poder de polícia: a convivência social exige a regulação das liberdades individuais para evitar que seu exercício irrestrito destrua as condições de possibilidade da própria liberdade (Hobbes, 1651). O que o constitucionalismo contemporâneo acrescenta a essa intuição é a exigência de que a regulação seja proporcional, fundamentada e compatível com a dignidade humana, exatamente o que os instrumentos de ponderação, examinados na próxima seção, pretendem garantir.

de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica (Brasil, 2019).

3.2. A TÉCNICA DA PONDERAÇÃO, O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E A PROTEÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL

Diante da inevitabilidade da colisão de direitos fundamentais, a técnica da ponderação surge, conforme demonstra Alexy, como instrumento central de resolução racional. Trata-se de um processo argumentativo estruturado que busca harmonizar direitos em conflito, permitindo sua realização na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas do caso concreto (Alexy, 2008). A ponderação é estruturada pelo princípio da proporcionalidade, que fornece o critério de racionalidade para a comparação entre os pesos dos princípios em colisão, transformando o que poderia ser uma simples preferência valorativa do julgador em um raciocínio argumentativamente controlável e passível de crítica racional, como sublinha Hesse ao tratar da concordância prática como exigência hermenêutica constitucional.

O professor Konrad Hesse denominou o resultado esperado desse processo de concordância prática (*praktische Konkordanz*⁵⁹): a harmonização de bens jurídicos em tensão sem o sacrifício total de qualquer deles, preservando-se a substância de cada posição jurídica em conflito (Hesse, 1998).

A concordância prática é, na formulação de Hesse, simultaneamente um ideal hermenêutico é uma exigência constitucional, a Constituição Federal de 1988, ao positivar um catálogo extenso de direitos sem estabelecer hierarquias rígidas entre eles, implicitamente exige que o intérprete busque soluções que protejam todos os valores constitucionais na maior medida possível, sem o sacrifício total de qualquer deles em favor de outro (Hesse, 1998). Fernandes (2020) reforça que essa exigência de concordância prática é decorrência estrutural do modelo constitucional brasileiro, que incorporou direitos de múltiplas dimensões, individuais, sociais e difusos, em um sistema axiológico unitário e indivisível (Fernandes, 2020).

O processo de ponderação, tal como sistematizado por Alexy, desenvolve-se em três etapas sequenciais, sendo que na primeira etapa, o intérprete identifica os princípios em colisão e determina o grau de intensidade da intervenção em cada um, a intervenção é leve (reduz o âmbito de exercício do direito sem atingir seu núcleo),

⁵⁹ *praktische Konkordanz*: Traduzido do alemão, significa: concordância prática (Tradução DeepL).

moderada (restringe significativamente o exercício do direito) ou grave (atinge o núcleo essencial do direito) (Alexy, 2008);

Na segunda etapa, o intérprete avalia a importância da satisfação do princípio que a medida promove, qual é o bem jurídico coletivo protegido? Quão relevante é esse bem jurídico do ponto de vista constitucional? (Alexy, 2008); e na terceira etapa, o intérprete aplica a Lei da Ponderação, a importância da satisfação do princípio promovido deve ser proporcional à intensidade da intervenção no princípio afetado (Alexy, 2008).

Alexy enuncia o núcleo normativo dessa estrutura na denominada Lei da Ponderação, uma intervenção grave em um direito fundamental somente pode ser justificada por uma importância correspondentemente elevada do princípio promovido, de modo que a intensidade da restrição e a relevância da justificação devem guardar correspondência proporcional (Alexy, 2008). O Supremo Tribunal Federal tem progressivamente incorporado essa metodologia em seus julgamentos sobre direitos fundamentais, especialmente na análise da proporcionalidade das medidas de poder de polícia adotadas durante a pandemia da COVID-19, como demonstram os julgamentos da ADI 6.341/DF e da ADPF 672/DF, examinados na seção anterior, evidenciando a crescente constitucionalização do controle da atividade administrativa ordenadora.

O princípio da proporcionalidade, instrumento operacional da ponderação na sistematização de Alexy, articula-se nos três subprincípios já examinados nos capítulos anteriores. No domínio sanitário, o subprincípio da adequação (*Geeignetheit*⁶⁰) impõe que as medidas restritivas adotadas durante a pandemia fossem efetivamente capazes de reduzir a transmissão do vírus, exigência que o princípio da precaução modulou, autorizando, conforme a Declaração do Rio (ECO/RIO, 1992), a adoção de medidas preventivas mesmo sem certeza científica absoluta. O subprincípio da necessidade (*Erforderlichkeit*⁶¹) impõe a escolha do meio menos gravoso, o *lockdown* somente é constitucionalmente admissível quando medidas menos restritivas, distanciamento social, uso de máscaras, limitação de capacidade, se revelam insuficientes (Alexy, 2008). O subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito exige o balanceamento, os benefícios sanitários

⁶⁰ *Geeignetheit*: Traduzido do alemão, significa: Adequação (Tradução DeepL).

⁶¹ *Erforderlichkeit*: Traduzido do alemão, significa: Necessidade (Tradução DeepL).

devem superar os custos econômicos, sociais e psicológicos da medida, e essa análise deve ser permanentemente atualizada à medida que a situação epidemiológica evolui.

No domínio ambiental, Di Pietro e Oliveira observam que a aplicação da proporcionalidade é modulada pelo princípio da precaução, em face de riscos graves e potencialmente irreversíveis, a certeza científica sobre a eficácia da medida é substituída pela probabilidade razoável de eficácia, e a irreversibilidade do dano ambiental frequentemente justifica restrições mais intensas do que seriam admissíveis em um cálculo de curto prazo (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026).

O controle jurisdicional da ponderação é, na formulação de Oliveira, garantia estrutural da constitucionalidade (Oliveira, 2026). Di Pietro observa que o Poder Judiciário pode e deve verificar se a ponderação realizada pela Administração observou os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, se respeitou o núcleo essencial dos direitos afetados e se foi devidamente motivada, sem, contudo, substituir as escolhas administrativas legítimas por preferências judiciais (Di Pietro, 2026).

O STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874/DF (Relatora: Ministra Rosa Weber, julgada em 01 de fevereiro de 2018), adotou postura de deferência técnica: em matérias de alta complexidade científica, o Judiciário deve respeitar a margem de apreciação da Administração especializada, salvo manifesta irrazoabilidade ou violação de direitos fundamentais (Brasil, STF, ADI 4.874, 2018). Oliveira sublinha que o que o Judiciário não pode fazer é substituir a ponderação legítima da Administração por uma ponderação diversa fundada em preferências pessoais dos julgadores, o que configura ativismo judicial excessivo incompatível com a separação funcional de poderes (Oliveira, 2026).

Di Pietro, afirma que a distinção entre controle de legitimidade, função constitucionalmente atribuída ao Judiciário, e controle de mérito, prerrogativa exclusiva da Administração, é condição de equilíbrio do sistema constitucional de freios e contrapesos (Di Pietro, 2026). O STJ, no Recurso Especial n. 1.251.697/PR (Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 12 de junho de 2012), apontou o limite: a razoabilidade opera como barreira contra o absurdo normativo, e o Judiciário pode e deve intervir quando a Administração produz resultados

manifestamente incompatíveis com os valores do ordenamento (Brasil, STJ, REsp 1.251.697/PR, 2012).

Sarlet demonstra que o núcleo essencial dos direitos fundamentais constitui o limite absoluto da ponderação, o ponto além do qual nenhum argumento de interesse público, por mais relevante, pode justificar uma restrição maior. A teoria do núcleo essencial (*Wesensgehaltsgarantie*⁶²), positivada no art. 19, (2)⁶³, da Lei Fundamental alemã de 1949 e implicitamente reconhecida na Constituição Federal de 1988 a partir do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III⁶⁴) e da cláusula de vedação de abolição dos direitos fundamentais por emenda constitucional (art. 60, § 4º, IV⁶⁵), veda que qualquer ponderação, por mais bem fundamentada que seja, esvazie por completo o conteúdo de um direito fundamental (Sarlet, 2006).

Ferrajoli reforça essa posição ao sustentar que os direitos fundamentais possuem um conteúdo indisponível que não pode ser suprimido nem mesmo diante de interesses coletivos de elevada relevância constitucional, da mesma forma, Ferrajoli articula essa tese ao sustentar que os direitos fundamentais possuem um conteúdo indisponível que não pode ser suprimido, mesmo diante de interesses coletivos relevantes. O poder de polícia pode restringir o exercício de direitos, pode condicionar, limitar, suspender temporariamente, mas não pode suprimir o seu conteúdo mínimo irredutível. A interdição permanente e definitiva de uma atividade econômica lícita, sem possibilidade de regularização, pode configurar violação ao núcleo essencial da liberdade de iniciativa (Ferrajoli, 2002).

⁶² *Wesensgehaltsgarantie*: Traduzido do alemão, significa: Garantia do conteúdo essencial (Tradução DeepL).

⁶³ Art. 19. (1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen. (2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werde (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949)

Na tradução:

Artigo 19. (1) Na medida em que um direito fundamental possa ser restringido por ou em virtude de uma lei ao abrigo desta Lei Básica, a lei deve ser geral e não se aplicar apenas a casos individuais. Além disso, a lei deve especificar o direito fundamental citando o artigo relevante. (2) Em nenhuma circunstância o conteúdo essencial de um direito fundamental pode ser violado. (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949).

⁶⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

⁶⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988).

Aplicando a teoria de Sarlet às situações concretas, é possível exemplificar: uma quarentena perpétua seria inconstitucional mesmo diante de uma epidemia gravíssima, por violar o núcleo essencial do direito de ir e vir, conteúdo mínimo do art. 5º, XV⁶⁶, da CF/88 que nenhuma emergência sanitária pode suprimir. Da mesma forma, a censura prévia absoluta violaria o núcleo essencial da liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, da CF/88⁶⁷), independentemente do conteúdo censurado, pois é precisamente esse conteúdo mínimo que a teoria do núcleo essencial protege de forma incondicional, nos termos estabelecidos por Sarlet e Ferrajoli (Sarlet, 2006 e Ferrajoli, 2002).

A doutrina distingue duas teorias sobre o conteúdo do núcleo essencial, conforme sistematiza Sarlet. A teoria absoluta sustenta que há um conteúdo predeterminado do direito que nunca pode ser afetado, independentemente das circunstâncias, identificável pela essência do direito em questão, independentemente do contexto concreto. A teoria relativa, adotada por Alexy, sustenta que o que não pode ser violado é determinado pela própria ponderação: o núcleo essencial é o resultado da aplicação do princípio da proporcionalidade, e não um conteúdo predeterminado (Alexy, 2008).

Pela teoria relativa, em uma pandemia gravíssima, a restrição constitucionalmente tolerável à liberdade de locomoção é maior do que em circunstâncias normais, mas ainda encontra um limite nas exigências mínimas da dignidade humana, limite este que, como observa Sarlet, nenhuma teoria do núcleo essencial, absoluta ou relativa, pode afastar (Sarlet, 2006).

A jurisprudência do STF não adotou posição explícita sobre a teoria do núcleo essencial, preferindo resolver os casos concretos por meio da aplicação da proporcionalidade sem uma teorização expressa. Esse pragmatismo jurisprudencial apresenta, como pondera Fernandes, vantagens, flexibilidade e adaptabilidade ao

⁶⁶Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (Brasil, 1988).

⁶⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (Brasil, 1988).

caso concreto, e desvantagens, menor previsibilidade e maior risco de inconsistência decisória entre julgados (Fernandes, 2020).

Dessa forma, a razoabilidade, critério complementar à proporcionalidade no controle da ponderação, opera, segundo Di Pietro e Oliveira, em um nível distinto, enquanto a proporcionalidade avalia a relação quantitativa entre meios e fins, a razoabilidade avalia a compatibilidade qualitativa da decisão com os valores do ordenamento jurídico.

O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.251.697/PR (Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 12 de junho de 2012), já havia consagrado essa distinção, ao afirmar que a razoabilidade opera como barreira contra o absurdo normativo (Brasil, STJ, REsp 1.251.697/PR, 2012). Uma ponderação pode ser formalmente proporcional, no sentido de que os benefícios superam os custos pelo critério de Alexy, e ainda assim ser irrazoável, se produzir resultados manifestamente incompatíveis com o senso jurídico comum (Di Pietro, 2026).

Essa dupla exigência, proporcionalidade e razoabilidade, forma, na sistematização de Oliveira, o núcleo do controle material da ponderação no direito brasileiro, e é o instrumento por meio do qual o Poder Judiciário pode corrigir os desvios da Administração sem invadir o campo da discricionariedade legítima (Oliveira, 2026).

3.3. APLICAÇÃO PRÁTICA, CONTROLE JURISDICIONAL E PATOLOGIAS DO PODER DE POLÍCIA

A análise da aplicação prática do poder de polícia, combinada com o exame das patologias do abuso de poder, permite completar o quadro analítico desta pesquisa e confirmar a hipótese central que a orienta. A jurisprudência do STF e do STJ, examinada nas seções anteriores, revela, na perspectiva de Oliveira, uma progressiva, embora não linear, internalização dos critérios de legitimidade do poder de polícia desenvolvidos pela doutrina constitucional contemporânea, especialmente o princípio da proporcionalidade e a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais (Oliveira, 2026). Ao mesmo tempo, os casos de abuso de poder, excesso de poder e desvio de finalidade, revelam, como adverte Di Pietro, que a distância entre a teoria e a prática do poder de polícia no Brasil ainda é significativa,

e que os instrumentos de controle precisam ser constantemente aprimorados e renovados para que o instituto cumpra sua função constitucional de harmonização entre liberdade individual e interesse coletivo (Di Pietro, 2026).

Di Pietro (2026) define o excesso de poder como a situação em que a autoridade administrativa, embora atuando dentro do âmbito de sua competência formal, ultrapassa os limites quantitativos ou qualitativos da atuação que o ordenamento jurídico autoriza (Di Pietro, 2026).

No campo do poder de polícia, Oliveira identifica as principais modalidades de excesso: o excesso por incompetência ocorre quando a autoridade pratica ato fora do âmbito de suas atribuições legalmente definidas, como quando um agente municipal de vigilância sanitária aplica sanção em estabelecimento situado em área de competência exclusiva do Estado (Oliveira, 2026).

O excesso por desproporção ocorre quando a autoridade, embora competente, adota medida mais intensa do que a necessária, como a cassação de licença comercial por infração que, nos termos da legislação, comportaria apenas multa (Oliveira, 2026); e o excesso por persistência ocorre quando a autoridade mantém uma medida restritiva após o desaparecimento do suporte fático que a justificava (Oliveira, 2026).

As consequências jurídicas são múltiplas: a nulidade do ato administrativo, com efeitos retroativos (*ex tunc*⁶⁸), nos termos do art. 53⁶⁹ da Lei nº 9.784/1999, a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º⁷⁰, da Constituição Federal, e eventual responsabilidade funcional do agente público nos termos da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais) e responsabilidade penal, quando o excesso decorrer de dolo ou culpa grave tipificados como abuso de autoridade na Lei nº 13.869/2019.

⁶⁸ A decisão judicial que possui efeito "*ex tunc*" remete à época do fato que deu origem à ação, ou seja, o efeito da decisão se aplica ao passado, ao momento exato de ocorrência daquilo que gerou o processo (TJDFT).

⁶⁹ Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (Brasil, 1999).

⁷⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Brasil, 1988).

A teoria dos motivos determinantes, desenvolvida pela doutrina e consolidada pela jurisprudência brasileira, é instrumento essencial para o controle do excesso de poder. Di Pietro e Oliveira explicam que os motivos declarados no ato vinculam a Administração, se a medida adotada vai além do que os motivos invocados justificam, porque os fatos são menos graves do que declarados, ou porque a sanção é mais intensa do que os fatos permitem, o ato é inválido por excesso (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026).

Esse mecanismo de controle é particularmente eficaz porque permite ao julgador confrontar, de forma objetiva, o que a Administração declarou com o que os fatos demonstram, sem que seja necessário especular sobre a intenção do agente público. O art. 50⁷¹ da Lei nº 9.784/1999, ao exigir motivação expressa para os atos que imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, garante que os motivos determinantes estejam documentados de forma verificável, o que é, como observa Oliveira, condição de efetividade do controle jurisdicional do poder de polícia (Oliveira, 2026).

O desvio de finalidade, também denominado, na tradição administrativa francesa, *détournement de pouvoir*⁷², constitui, na caracterização de Di Pietro, a modalidade mais insidiosa de abuso do poder de polícia, precisamente porque se manifesta de forma encoberta. Diferentemente do excesso de poder, que frequentemente produz atos visivelmente desproporcionais, o desvio de finalidade produz atos que, em sua aparência externa, podem ser perfeitamente regulares (Di Pietro, 2026). A patologia reside não no que o ato parece ser, mas no que ele realmente pretende, o agente público utiliza as formas e os instrumentos jurídicos

⁷¹ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados. § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito (Brasil, 1999).

⁷² *détournement de pouvoir*: Traduzido do francês, significa: abuso de poder (Tradução DeepL).

legalmente previstos, mas orienta sua atuação para finalidade diversa daquela que o ordenamento jurídico estabelece como legítima.

Oliveira esclarece que essa orientação desviada pode ter motivação político-partidária, pessoal ou econômica, sendo invariavelmente dissimulada sob fundamentos técnicos ou jurídicos de aparência razoável (Oliveira, 2026). O art. 2º⁷³, parágrafo único, e, da Lei nº 9.784/1999 veda expressamente o desvio de finalidade, ao exigir que a Administração Pública "objetive sempre o interesse geral, vedados o uso e abuso do poder" (Brasil, 1999).

A Constituição Federal reforça essa vedação nos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput⁷⁴, da CF/88), que proíbem, respectivamente, a utilização do aparato estatal em benefício de interesses pessoais e a atuação contrária aos padrões éticos que devem pautar a conduta do agente público (Brasil, 1988).

Betti observa que a identificação do desvio de finalidade exige análise cuidadosa das circunstâncias do caso concreto, considerando indícios e elementos que revelem a real intenção do agente público, a sequência temporal dos fatos, as declarações contraditórias do agente, a seletividade na aplicação das medidas, a disparidade de tratamento entre agentes econômicos em situações análogas e a coincidência suspeita entre a aplicação de medidas de polícia e eventos de natureza político-eleitoral. A prova do desvio de finalidade é essencialmente indiciária, nenhum

⁷³ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados; XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (Brasil, 1999).

⁷⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...] (Brasil, 1988).

elemento isolado é suficiente para comprová-lo, mas a confluência de vários indícios consistentes pode ser suficiente para a conclusão judicial. Exemplos concretos incluem: a utilização do poder de fiscalização tributária ou sanitária para pressionar adversários políticos, o indeferimento de licenças por razões político-partidárias dissimuladas sob fundamentos técnicos, a aplicação seletiva de sanções administrativas em contextos eleitorais, e o uso do poder de polícia ambiental para impedir projetos de empresários que recusaram o pagamento de propinas. A nulidade decorrente do desvio de finalidade é absoluta e insanável, atingindo o elemento volitivo do ato (Betti, 2026).

No Brasil, como identificou pioneiramente o economista George J. Stigler, a chamada captura regulatória, fenômeno em que as agências reguladoras passam a servir aos interesses dos setores que deveriam regular, em vez do interesse público, tem comprometido a independência e a imparcialidade de órgãos de controle em setores estratégicos (Stigler, 1971).

A Lei nº 9.986/2000 (Lei está que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras), que estabelece o regime jurídico das agências reguladoras federais, prevê instrumentos específicos para a prevenção da captura, a garantia de mandatos fixos e irremovíveis para os dirigentes das agências (art. 6º⁷⁵), a exigência de quarentena para ex-dirigentes que pretendam atuar nos setores regulados (art. 8º⁷⁶), já na Lei nº 13.848/2019, a obrigatoriedade de mecanismos de participação e consulta pública nos processos regulatórios (art. 9º⁷⁷) (Brasil, 2000 e Brasil, 2019).

Esses instrumentos, como observa Oliveira, preservam a independência do poder de polícia regulatório em relação aos interesses privados que ele tem por missão constitucional controlar (Oliveira, 2026).

⁷⁵ Art. 6º O mandato dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das agências reguladoras será de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, ressalvada a hipótese do § 7º do art. 5º (Brasil, 2000).

⁷⁶ Art. 8º Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória (Brasil, 2000).

⁷⁷ Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (Brasil, 2019).

A transparência, operacionalizada pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que consagra a publicidade como regra e o sigilo como exceção (art. 3º, I⁷⁸), é, na perspectiva de Di Pietro e Oliveira, um dos principais antídotos contra as patologias do poder de polícia. A publicidade dos critérios de fiscalização, dos parâmetros de gradação das sanções e dos dados sobre a atividade inspetiva dificulta a seletividade discriminatória e o desvio de finalidade, ao expor a atuação da Administração ao escrutínio público e inviabilizar tratamentos diferenciados desprovidos de fundamentação objetiva (Di Pietro, 2026 e Oliveira, 2026).

O controle social da atividade de polícia administrativa, exercido pela sociedade civil, pela imprensa e pelos órgãos de controle externo, como o Ministério Público (art. 127⁷⁹ da CF/88) e os Tribunais de Contas (art. 71⁸⁰ da CF/88), é, como observa Di Pietro, complemento indispensável do controle jurisdicional, na medida em que detecta irregularidades que o Judiciário, por sua natureza reativa e provocada, muitas vezes não consegue identificar preventivamente. A democracia participativa, portanto, não é apenas um valor político, é um instrumento jurídico de controle do poder de polícia, concretizado pelos mecanismos de participação popular previstos no art. 29, XII⁸¹, e no art. 37, § 3º⁸², da Constituição Federal de 1988 (Di Pietro, 2026).

O exame da colisão de direitos fundamentais, da técnica da ponderação e das patologias do poder de polícia permite confirmar a hipótese central desta pesquisa, o

⁷⁸ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (Brasil, 2011).

⁷⁹ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

⁸⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (Brasil, 1988).

⁸¹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal (Brasil, 1988).

⁸² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Brasil, 1988).

poder de polícia, no Estado Democrático de Direito, não se legitima pela mera invocação do interesse público, mas pela compatibilidade substancial com os valores constitucionais, especialmente com a dignidade da pessoa humana, o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais afetados (Alexy, 2008, Ferrajoli, 2002 e Oliveira, 2026).

Os casos de excesso de poder e de desvio de finalidade revelam que essa compatibilidade não é garantida automaticamente pela previsão legal da medida, exige fundamentação, transparência, motivação e controle permanente, como demonstram Di Pietro e Oliveira. A jurisprudência do STF e do STJ, especialmente os precedentes da ADI 6.341/DF, da ADPF 672/DF, do RE 654.833 e da ADI 4.874/DF, examinados neste capítulo, revela uma progressiva internalização desses critérios pelo sistema jurídico brasileiro, evidenciando que o constitucionalismo brasileiro tem construído, ainda que com percalços, um modelo de poder de polícia progressivamente mais compatível com as exigências do Estado Democrático de Direito e com a centralidade dos direitos fundamentais afirmada por Sarlet e Fernandes.

A análise desenvolvida ao longo deste Capítulo 3, em conjunto com os fundamentos estabelecidos nos capítulos anteriores, demonstra que o poder de polícia constitucionalizado é um instituto em permanente tensão criativa, tensão entre a necessidade de proteger o interesse coletivo e o dever de respeitar as liberdades individuais, entre a urgência da intervenção e a exigência da proporcionalidade, entre a efetividade da regulação e a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Administrar essa tensão de forma racional, fundamentada e constitucionalmente orientada é a tarefa central do Direito Administrativo contemporâneo, e é o compromisso normativo que a Constituição Federal de 1988 impõe a todos os operadores jurídicos que lidam com o exercício do poder de polícia.

CONCLUSÃO

O presente trabalho propôs-se a investigar, de forma sistemática e fundamentada, a legitimidade constitucional do poder de polícia no Estado Democrático de Direito brasileiro, tendo como fio condutor a hipótese de que o instituto somente encontra validade constitucional quando compatível, de forma substancial, com os valores que estruturam a ordem constitucional de 1988, em especial a dignidade da pessoa humana, o princípio da proporcionalidade e os direitos fundamentais afetados pela medida restritiva. A investigação percorreu três dimensões analíticas distintas e complementares, articuladas de forma progressiva ao longo dos três capítulos que compõem o trabalho.

O problema que motivou a pesquisa pode ser assim sintetizado, em uma ordem jurídica que tem nos direitos fundamentais o parâmetro supremo de validade de toda a atuação estatal, como compatibilizar o poder de polícia, instrumento necessário de ordenação da vida social, com as liberdades individuais que ele inevitavelmente restringe? Esse problema não é abstrato, ele se manifestou com dramática concretude na pandemia da COVID-19, nas demandas crescentes por proteção ambiental e nos desafios regulatórios da economia digital, contextos em que o exercício intensivo do poder de polícia gerou conflitos constitucionais de primeira grandeza, exigindo dos tribunais superiores e da doutrina respostas que o instrumental clássico do Direito Administrativo não estava plenamente preparado para oferecer.

O Capítulo 1 demonstrou que o percurso histórico do poder de polícia, do Estado de Polícia absolutista ao Estado Constitucional contemporâneo, é o percurso da progressiva limitação do poder pelo Direito. A positivação do conceito no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) fixou o marco normativo básico do instituto, mas, como revelou a análise, sua compreensão plena exige ir além do texto legal para alcançar as exigências materiais que a Constituição Federal de 1988 impõe à atuação administrativa ordenadora. A análise dos atributos do poder de polícia, discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, revelou que a liberdade conferida ao administrador não é ilimitada nem meramente nominal, é liberdade juridicamente condicionada pelos princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade, da finalidade e da motivação, conforme ensinam Di Pietro e Oliveira. A

noção de ciclo de polícia, ordem, consentimento, fiscalização e sanção, sistematizada por Oliveira, evidenciou que o instituto não se resume à imposição de sanções, mas constitui um sistema integrado de regulação social cuja legitimidade deve estar presente em todas as suas fases. A evolução da legalidade formal para a juridicidade administrativa completou o quadro, reposicionando o poder de polícia como função permanentemente submetida ao escrutínio constitucional.

O Capítulo 2 aprofundou a análise dos direitos fundamentais como fundamento e limite do poder de polícia. A teoria de Robert Alexy sobre os princípios como mandamentos de otimização forneceu o instrumental metodológico central: ao conceber os direitos fundamentais como normas que ordenam a máxima realização possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, Alexy tornou inevitável o reconhecimento de que a colisão entre o poder de polícia e os direitos individuais não se resolve por hierarquia rígida, mas por ponderação racional guiada pela proporcionalidade. Ingo Wolfgang Sarlet enriqueceu essa perspectiva ao demonstrar que os direitos fundamentais operam em múltiplas dimensões, defensiva, prestacional e objetiva, o que implica que eles não apenas limitam, mas também fundamentam e orientam o exercício do poder de polícia. A proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, ancorada nos arts. 1º, III, e 60, § 4º, IV, da CF/88, e sistematizada por Sarlet e Ferrajoli, revelou-se o limite absoluto que nenhuma ponderação, por mais bem fundamentada, pode transpor. Os princípios constitucionais condicionantes, dignidade humana, legalidade em sentido amplo (juridicidade), proporcionalidade, razoabilidade, motivação e transparência, foram analisados como sistema normativo integrado que opera simultaneamente em planos formal e material.

O Capítulo 3 aplicou esses conceitos à análise concreta do fenômeno da colisão de direitos nos três domínios em que o exercício do poder de polícia gerou os conflitos constitucionais mais relevantes nos últimos anos. No domínio sanitário, os julgamentos da ADI 6.341/DF e da ADPF 672/DF pelo Supremo Tribunal Federal consolidaram o federalismo cooperativo como modelo constitucional adequado para o enfrentamento de crises sanitárias e a proporcionalidade como critério inescapável de validade das medidas restritivas, mesmo em situações de emergência. No domínio ambiental, o RE 654.833 (Tema 999) firmou a responsabilidade civil do Estado por omissão fiscalizatória, consagrando a teoria dos deveres de proteção, sistematizada por Sarlet, e evidenciando que o poder de polícia ambiental é dever constitucional de

proteção ativa, não mera prerrogativa discricionária. No domínio econômico, a ADI 1.950/SP e a ADI 4.874/DF estabeleceram o equilíbrio entre livre iniciativa e regulação estatal, consagrando a deferência técnica às agências reguladoras em matérias de alta complexidade científica. As patologias do abuso de poder, excesso de poder em suas três modalidades (incompetência, desproporção e persistência) e desvio de finalidade, foram analisadas com base em Di Pietro e Oliveira, revelando que a ilegitimidade da atuação estatal frequentemente se manifesta sob formas de legalidade aparente, exigindo controle jurisdicional rigoroso e permanente.

Retomando o problema que orientou a pesquisa, em que medida o poder de polícia encontra legitimidade constitucional no Estado Democrático de Direito, considerando a centralidade dos direitos fundamentais e as exigências da proporcionalidade, é possível afirmar que a investigação confirmou integralmente a hipótese adotada.

O poder de polícia, no Estado Democrático de Direito, somente se legitima quando compatível, de forma substancial, com os valores constitucionais. A simples previsão legal da medida restritiva não é suficiente para conferir legitimidade constitucional ao ato de polícia, é necessário que a medida seja adequada ao objetivo perseguido, necessária no sentido de menos gravosa entre as igualmente eficazes, proporcional em sentido estrito na relação entre o sacrifício individual e o ganho coletivo, devidamente motivada com explicitação dos fatos e fundamentos jurídicos, transparente quanto aos critérios que orientam a atuação administrativa, e compatível com o núcleo essencial do direito fundamental afetado. O interesse público, longe de ser pressuposto abstrato e suficiente de validade, é o resultado concreto de uma ponderação constitucionalmente orientada entre posições jurídicas em tensão, e não uma categoria que, por si só, justifique qualquer restrição de direitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revelou uma progressiva, embora não linear, internalização desses critérios pelo sistema jurídico brasileiro. Os precedentes examinados ao longo do Capítulo 3 evidenciam que o constitucionalismo brasileiro tem construído, ainda que com percalços e inconsistências, um modelo de poder de polícia progressivamente mais compatível com as exigências do Estado Democrático de Direito. Esse processo de constitucionalização, contudo, está longe de ser concluído, as lacunas normativas identificadas no campo da regulação de inteligência artificial e de plataformas digitais, o fenômeno da captura regulatória

identificado por Stigler e os riscos de normalização do estado de exceção alertados por Ferrajoli revelam desafios que os instrumentos jurídicos disponíveis ainda não são capazes de enfrentar plenamente.

A investigação, ao mesmo tempo em que confirma sua hipótese central, revela com clareza os contornos do que ainda não foi respondido, e é precisamente nesses interstícios que reside o convite mais honesto que uma pesquisa acadêmica pode formular. Três pontos limitadores emergiram ao longo do percurso analítico, cada um deles suficientemente denso para sustentar investigações autônomas e aprofundadas.

O primeiro diz respeito à regulação de algoritmos de inteligência artificial como objeto do poder de polícia. Quando sistemas automatizados tomam decisões que afetam direitos fundamentais de forma opaca, como a concessão de crédito, a seleção de candidatos a emprego ou a moderação de conteúdo em plataformas digitais, sem que haja um sujeito responsável claramente identificável, os tradicionais requisitos de motivação, contraditório e proporcionalidade, desenvolvidos pelo Direito Administrativo clássico para disciplinar decisões humanas, precisam ser profundamente reconfigurados para dar conta dessa nova realidade. O ordenamento brasileiro dispõe, até o momento, apenas de instrumentos parciais, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e o Projeto de Lei nº 2.338/2023, ainda em tramitação, insuficientes para enfrentar a complexidade estrutural dos desafios que a inteligência artificial impõe ao poder de polícia.

O segundo ponto concerne ao estudo comparado do poder de polícia em outros ordenamentos constitucionais. A experiência alemã da Administração ordenadora, com sua tradição de controle rigoroso da discricionariedade regulatória e sua densa doutrina sobre os limites do poder estatal, oferece ao direito brasileiro modelos institucionais de referência que merecem exame sistemático e aprofundado. Da mesma forma, a experiência europeia de regulação econômica no âmbito do Mercado Único, especialmente no que concerne à atuação das autoridades regulatórias independentes e ao controle jurisdicional exercido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, apresenta soluções institucionais inovadoras para problemas que o Direito Administrativo brasileiro ainda enfrenta sem instrumentos suficientemente desenvolvidos.

O terceiro ponto é o aprofundamento da teoria do desvio de finalidade como instrumento de controle dos abusos ocultos do poder de polícia em contextos de polarização política. Em períodos eleitorais ou de intensa disputa político-partidária, a instrumentalização dos poderes de fiscalização e sanção para fins que não correspondem ao interesse público representa uma das ameaças mais concretas à integridade do Estado Democrático de Direito. Desenvolver critérios mais precisos de identificação e comprovação do desvio de finalidade, especialmente diante de sua natureza encoberta, que o torna resistente aos instrumentos tradicionais de controle, é tarefa de alta relevância para a dogmática do Direito Administrativo contemporâneo.

A razão mais profunda para a continuidade dos estudos sobre essa temática, contudo, não reside apenas nos três pontos limitadores identificados, ela reside na própria natureza do objeto investigado. O poder de polícia não é um instituto estático, cujo regime jurídico possa ser definitivamente fixado por uma pesquisa ou por uma geração de estudiosos. É um instituto intrinsecamente dinâmico, que se reinventa continuamente em resposta às transformações da sociedade, da tecnologia e das concepções sobre a relação adequada entre o Estado e as liberdades individuais. Cada crise sanitária, cada desastre ambiental, cada inovação tecnológica disruptiva, cada ciclo político marcado pela tentativa autoritária recoloca, sob novas formas e com nova urgência, as perguntas fundamentais que esta pesquisa procurou responder, quem pode intervir, em que medida, com quais fundamentos e sob qual controle? A resposta a essas perguntas não é uma conquista permanente, é uma tarefa permanente. E é precisamente por isso que a pesquisa sobre o poder de polícia no Estado Democrático de Direito não se encerra com o ponto final deste trabalho, ela recomeça, renovada e mais informada, a cada nova situação em que o Estado e a liberdade se encontram na fronteira tensa que o Direito existe para administrar.

A contribuição desta investigação ao campo do Direito Administrativo brasileiro está, precisamente, na demonstração sistemática dessa dupla dimensão do poder de polícia constitucionalizado, e na identificação dos instrumentos jurídicos que permitem controlá-la de forma racional, fundamentada e constitucionalmente orientada. Manter viva essa perspectiva crítica, recusando tanto o excesso que oprime quanto a omissão que abandona, é, ao mesmo tempo, a tarefa mais difícil e a mais urgente do jurista comprometido com os valores da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ABWEHRRECHTE. In: **PONS Dicionário**. Stuttgart: PONS, 2026. Disponível em: <https://pt.pons.com/tradução/alemão-português?q=Abwehrrechte>. Acesso em: 18 jun. 2026.

AUSSTRAHLUNGSWIRKUNG. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 18 jun. 2026.

BEDINGTE VORRANGRELATION. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. *E-book*. p. 129. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998554/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada**. Nova Versão Internacional (NVI 2011). Provérbios, cap. 16, vers. 3. Bíblia Online. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/nvi+nvi2011/pv/16/3>. Acesso em: 5 jul. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília, 1966.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, 1981.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de junho de 2000**. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente. Brasília, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Marco Civil da Internet. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019**. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.120.117/AC**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília: STJ, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.251.697/PR**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgamento: 12 jun. 2012. Brasília: STJ, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.950/SP**. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento: 3 nov. 2005. Brasília: STF, 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.874/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 1 fev. 2018. Brasília: STF, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 15 abr. 2020. Brasília: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: 8 abr. 2020. Brasília: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 586.224/SP**. Tema 339. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 5 mar. 2015. Brasília: STF, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 588.322**. Tema 136. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília: STF, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 588.322/RO**. Tema 217. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 16 jun. 2010. Brasília: STF, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 633.782**. Tema 532. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 654.833**. Tema 999. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: 20 abr. 2020. Brasília: STF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 41**. Brasília: STF.

COVID-19. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde de A a Z**. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19>. Acesso em: 16 jun. 2026.

DEUTSCHLAND. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949**. Disponível em: <https://www.verfassungen.de/gg49-i.htm>. Acesso em: 18 jun. 2026.

DÉTOURNEMENT DE POUVOIR. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. *E-book*. p. 627. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530998660/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ERFORDERLICHKEIT. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/declinacao/adjetivos/?w=ERFORDERLICH>. Acesso em: 6 maio 2026.

EX ANTE. In: **Mais Retorno**. São Paulo, 2026. Disponível em: <https://maisretorno.com/porta/termos/e/ex-ante>. Acesso em: 21 jun. 2026.

EX TUNC. In: **Direito Fácil**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/ex-tunc-e-ex-nunc>. Acesso em: 16 jun. 2026.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**: teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GEEIGNETHEIT. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/de-pt/?w=Geeignetheit>. Acesso em: 6 maio 2026.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Obra originalmente publicada em 1651.

IM ENGEREN SINNE. In: **PONS Dicionário**. Stuttgart: PONS, 2026. Disponível em: <https://pt.pons.com/traducao/alemão-português/im+engeren+Sinne>. Acesso em: 18 jun. 2026.

LEISTUNGSRECHTE. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 18 jun. 2026.

LOCKDOWN. In: ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Nossa Língua**: Nova Palavra. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/lockdown>. Acesso em: 16 jun. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026. *E-book*. p. 269. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530999032/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

ORDNUNG. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/declinacao/adjetivos/?w=Ordnung>. Acesso em: 6 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Princípio 15. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaraao_rio_1992.pdf. Acesso em: 1 jun. 2026.

POLIZEI. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/declinacao/adjetivos/?w=Polizei>. Acesso em: 12 maio 2026.

PRAKTISCHE KONKORDANZ. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.

RIGHTS AS TRUMPS. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHUTZPFLICHTEN. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/declinacao/adjetivos/?w=VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT>. Acesso em: 6 maio 2026.

VERWALTUNG. In: **Netzverb Dicionário**. Schlettau: Netzverb Deutsch, 2026. Disponível em: <https://www.verbformen.pt/declinacao/adjetivos/?w=Verwaltung>. Acesso em: 6 maio 2026.

WESENSGEHALTSGARANTIE. In: **DeepL Tradutor**. Colônia: DeepL, 2026. Disponível em: <https://www.deepl.com/pt-BR/translator>. Acesso em: 21 jun. 2026.