# III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

**Representante Discente:**
Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
**Comunicação:**
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
**Eventos:**
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

**Membro Nato –** Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-343-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

## Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, mais uma vez proporcionou um importante e qualificado espaço de debates para a comunidade jurídica e, em especial, para os programas de pós-graduação de todo o Brasil, seus docentes e discentes.

Um evento totalmente virtual, à exemplo dos que lhe antecederam em 2020, proporcionando um espaço de encontro e de partilha das pesquisas realizadas neste período de crise tão profunda, onde vimos a edição de muitas leis e políticas públicas que merecem e devem ser estudadas e problematizadas, mas que ainda há muito a ser feito, no sentido de enfrentar e propor soluções para superar os efeitos deletérios advindos da pandemia da Covid-19.

Nada obstante todas as adversidades do período, o III Encontro Virtual do CONPEDI proporcionou aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível, a exemplo do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública II", com artigos marcados pela sensibilidade, pelo engajamento e pela preocupação com os problemas atuais e os desafios do Direito Público nesta nova realidade.

A marca que perpassou os artigos apresentados reflete o apuro intelectual e a respectiva atualidade, complementados pelos debate de alto nível sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo de ontem, de hoje e também de amanhã.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. FOME E CADEIAS DE PRODUÇÃO: UMA PERSPECTIVA PÓS PANDEMIA

2. O ACESSO À INTERNET COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL E GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID -19

3. O DEVER DE PRECAUÇÃO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS PARA ATUAR NO JUDICIÁRIO SOBRE MATÉRIA PENDENTE DE CONCLUSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

4. RACIONALIDADE LIMITADA E PANDEMIA: ESTUDO DA PANDEMIA DA COVID-19 À LUZ DO COMPORTAMENTALISMO ECONÔMICO

5. A LEI 9469/97 E A OMISSÃO DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES: UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓTICA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

6. O PATO, O OVO E O PODER DE POLÍCIA

7. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA NO ESTADO REGULADOR: INSTRUMENTO OU SINÔNIMO?

8. PODER DE POLÍCIA: DELEGAÇÃO À PARTICULARES, O CASO DO OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS

9. INTERESSE PÚBLICO E PODER DE POLÍCIA: A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA ADOTAR MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

10. O DEVER DE CONTROLE DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE COLETIVO SOBRE OS USUÁRIOS: INEXISTÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA E NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19.

11. O PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

12. OS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MEIOS DE PREVENÇÃO DA LITIGIOSIDADE E SUA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMPLEXOS

13. A CULPA É DO NAPOLEÃO

14. A OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO MUNICIPAL COMO GARANTIA DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

15. MAPEANDO FORÇAS REGULATÓRIAS: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106/2020 À LUZ DAS TEORIAS SOBRE A EXPLICAÇÃO DA REGULAÇÃO

16. DOUTRINA CHEVRON E O CONTROLE JUDICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

17. CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS DOUTRINAS NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA: ANALISANDO AS DOUTRINAS CHEVRON E MEAD A PARTIR DOS ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

18. O CISCO A TRAVE E O TRIBUNAL DE CONTAS UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SEGUNDO SUA PRÓPRIA RÉGUA

19. TENDÊNCIAS DO CONTROLE ADMINISTRATIVO: ENSAIO SOBRE AS MUTAÇÕES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

20. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA RESPONSABILIZAÇÃO ISOLADA DE PARTICULARES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

21. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO QUE DESRESPEITA AS PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19

22. CRISE E ESCASSEZ: A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

23. A ANÁLISE DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS FRENTE AO PROJETO DE LEI N. º 4.253/2020

25. LEI 14.133/2021: O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES

25. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI 14.133/2021): O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Trata-se de um rico conjunto de temáticas, que evidencia a interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Honrados pela oportunidade de coordenar este importante Grupo de Trabalho (GT), registramos o significativo aumento do número e da qualidade dos trabalhos submetidos em nosso Gt, quando comparados aos anos anteriores, o que demonstra a preocupação e o engajamento cada vez maior dos pesquisadores do país com o direito público e, em especial, com a área do direito administrativo.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este encontro virtual, sempre na vanguarda da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de Curitiba (PR), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# O PATO, O OVO E O PODER DE POLÍCIA

# THE DUCK, THE EGG AND THE POLICE POWER

**Joaquim Chacur Biasotto Mano** [1]

**Resumo**

Este estudo aborda a possibilidade de delegação, pelo Estado, do exercício do poder de polícia administrativa a particulares. Para tanto, parte da exposição dos argumentos contrários a essa possibilidade e, na sequência, analisa o tema, sob a ótica de uma concepção contemporânea do poder de polícia. Os argumentos serão, sempre que possível, ilustrados com precedentes judiciais.

**Palavras-chave:** Regulação, Poder de polícia, Delegação, Particulares, Autorregulação

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper addresses whether the State's administrative police power may be delegated to private entities. To that end, it first inspects the arguments against the private exercise of police power and, thereafter, assesses the question in view of a contemporary perspective of police power. Whenever possible, the arguments herein are supported by legal precedents.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Regulation, Police power, Delegation, Private entities, Self-regulation

[1] Graduado em Direito pela PUC-RIO (2012). Pós-graduado em Direito Tributário (LL.M) pela FGV-RIO (2018). Mestrando em Direito da Regulação pela FGV-RIO.

## 1 Introdução

Discussões sobre o poder de polícia não faltam. Discute-se se é poder ou função (GORDILLO, 2009, p. 204); se é de conteúdo negativo ou negativo-positivo[1]; se é discricionário ou não (SCHIRATO, 2014, p. 37); discute-se, até mesmo, a sua nomenclatura (MEDAUAR, 2014, p. 20).

A análise dos argumentos trazidos à baila em tais discussões parece evidenciar que, em certa medida, todas têm o mesmo pano de fundo: como conformar direitos e liberdades individuais, com a responsabilidade do Estado de proteger seus cidadãos?[2]

Em que pesem as constantes reformas aos limites da atuação do Estado, sua responsabilidade pela proteção de seus cidadãos subsistiu. Para tanto, o Estado se vale de certas funções que lhe permitem disciplinar aspectos da vida social (GUERRA, 2015). É o que se denominou de função (ou poder) de polícia.[3]

Nesse quadrante, uma discussão que se destaca, sobretudo em razão da aversão de boa parte da academia e dos tribunais[4], diz respeito à (im)possibilidade de desestatização da função de polícia, que ocorre quando o Estado delega essa função para entidades privadas.[5]

Resumidamente, aqueles que protestam pela impossibilidade de delegação calcam-se em três argumentos principais: primeiro, a função de polícia é exercida em decorrência da supremacia do interesse público, sendo, assim, inadmissível o exercício por entidades de direito privado; segundo, a função de polícia requer o uso de força coercitiva, que é um monopólio estatal indelegável; e, terceiro, o exercício da função de polícia por entidades privadas viola o princípio da isonomia.[6]

---

1 De um lado, "é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais." (MEIRELLES, 2004, p. 129); e, de outro, "ultrapassada, portanto, a associação do poder de polícia com conteúdos exclusivamente negativos." (BINENBOJM, 2016, p. 74).

2 A esse respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro comenta: "praticamente todo o direito administrativo cuida de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a **autoridade** da Administração Pública e a **liberdade** individual." (DI PIETRO, 2020, p. 153).

3 Existem diversos conceitos para poder de polícia. Para fins deste Estudo, concentra-se no conjunto de intervenções ordenadoras no sentido de disciplinar o interesse ou liberdade dos cidadãos, em razão de interesses públicos, seja mediante atos materiais, instrumentais ou acessórios, ou mediante utilização de coerção. Embora simples, este conceito está em linha com o art. 78, da Lei nº 5.172/1966.

4 Destaque-se que José V. S. de Mendonça anota que essa posição representa consenso à maioria dos autores de direito administrativo e tem sido adotada pela maioria dos tribunais. (MENDONÇA, 2009, p. 98).

5 Segundo Rafael W. Schwind, "a expressão 'delegação do poder de polícia' mais confunde do que esclarece. Isso porque não há, propriamente uma atividade única que possa ser enquadrada como 'poder de polícia' e sobre a qual se possa controverter a respeito da possibilidade de sua 'delegação'." (SCHWIND, 2014, p. 133). Não se questiona a dificuldade na operacionalização do conceito. Mas, com o perdão do trocadilho, aqui também deve-se adotar em vista visão pragmática: a mudança dificulta a pesquisa doutrinária e juriprudencial.

6 Fala-se em argumentos "principais" porque existem outros. Por exemplo, argumenta-se que a impossibilidade de delegação para entidades privadas decorre do fato que apenas servidores públicos estáveis poderiam

Embora os argumentos tenham origem em princípios fundados na Revolução Francesa – o que, admite-se, lhes dá apelo – eles parecem padecer de dois problemas de origem: a inexistência de vedação constitucional expressa à desestatização; e a abdicação de uma análise pragmática sobre os custos, benefícios e limitações inerentes à atuação estatal.[7]

Com efeito, no mundo pós-moderno[8], existem situações nas quais o Estado, reconhecendo suas limitações para ordenar a vida social, delega essa atribuição a particulares potencialmente melhor preparados. Trata-se de situações em que a realidade impõe barreiras demasiadamente altas ao Estado, porém transponíveis (ou inexistentes) aos particulares.[9]

A título de exemplo, no âmbito das discussões sobre o Projeto de Lei n° 2630/2020 (PL das *fake news*), os legisladores propuseram dispositivos que reconheciam a capacitação das plataformas digitais para melhor identificar disseminadores artificiais de *fake news* (usualmente denominados "robôs") e proteger a sociedade da desinformação, inclusive mediante imposição de sanções.[10] Em casos como esse, impedir a delegação de funções de polícia pelo Estado, pode favorecer a própria atividade discrepante que o Estado pretende ordenar (no caso, a propagação de *fake news*). A contradição fica clara.

Nesse contexto, pergunta-se, *o que é mais importante: o provimento eficiente da função de polícia, ou o provimento da função de polícia pelo Estado?* Como forma de contribuir aos debates, propõe-se uma reavaliação dos argumentos contrários à delegação, confrontando-os com outras concepções sobre o exercício das funções estatais.

O presente estudo está dividido em 4 seções, incluindo a presente. Na Seção 2, será feita explanação sobre os principais argumentos contrários à delegação do poder de polícia, com ilustração em precedentes judiciais. Na Seção 3, esses argumentos serão contrapostos à

---

exercer o *munus* blindados de possíveis pressões externas de particulares, ao passo que o exercício privado propiciaria situações de indesejável conflito de interesses. Esse argumento foi encampado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2.310-DF e da ADI nº 1.717-DF que serão comentadas adiante.

7 Vale notar que estas não são as únicas críticas àqueles que defendem a impossibilidade de delegação. Floriano Marques Neto aponta por exemplo a: (i) dificuldade em delimitar o que é exatamente, hoje em dia, poder de polícia; bem como, (ii) necessidade de se compreender os diversos aspectos envolvidos no exercício desse tipo de função pública para avaliar a possibilidade delegação. (MARQUES NETO, 2015, p. 377).

8 A expressão "mundo pós-moderno" possui diversas concepções. Neste estudo, refere-se ao movimento evolutivo iniciado a partir da metade do século XX e que ganhou tração a partir da década de 80, quando a realidade político-institucional e social se apresentou muito diferente daquela idealizada por Montesquieu. (MEDAUAR, 2003, p. 124).

9 Não é objeto desse estudo aprofundar a discussão sobre em qual medida a evolução social impões a reavaliação dos conceitos de polícia. A premissa adotada é que, na sociedade contemporânea, há uma crescente complexidade no exercício dessa função, o que requer a sua reavaliação. Para esclarecimentos acerca da reavaliação do Estado ordenador e as funções de polícia, v. SUNDFELD, 2003, p. 26.

10 Veja, por exemplo, o art. 9º do PL em discussão que, em sua redação original previa que "aos provedores de aplicação de que trata esta Lei, cabe a tomada de medidas necessárias para proteger a sociedade contra a disseminação de desinformação por meio de seus serviços, informando-as conforme o disposto nos artigos 6º e 7º desta Lei".

nova concepção de função de polícia, também ilustrados com precedentes. Na Seção 4, serão feitas considerações conclusivas, propondo-se uma resposta à pergunta que norteia o trabalho.

## 2 A exposição da resistência

Como indicado, os três principais argumentos por uma proibição *tout court* da delegação da função de polícia remontam a princípios edificados na Revolução Francesa – notadamente, a supremacia do interesse público, a legalidade e a igualdade legal (isonomia).[11]

O *primeiro argumento* defende que, por ser exercida em decorrência da supremacia do interesse público sobre particulares, não seria admissível a delegação da função de polícia a entidades privadas. As funções administrativas do Estado surgiram juntamente com a noção de interesse público, no contexto da Revolução Francesa (MEDAUAR, 2003, p. 185). No esforço de criar um Estado heterogêneo, que separasse Estado e sociedade, os revolucionários marcaram a Administração Pública pela liberalidade, pelo não intervencionismo, calcando-a ao princípio da legalidade. Inauguraram, assim, rija divisão entre Estado e sociedade.

Ao primeiro, competiria, tão somente, a manutenção da ordem, a proteção dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos (GUERRA, 2019, p. 60), enquanto, ao segundo, caberia tudo o que diz respeito ao âmbito privado (CHEVALLIER, 2009). Em torno disso, desenvolveu-se o conceito de interesse público, cujo zelo seria responsabilidade primordial do Estado[12].

Note-se que, na concepção legalista dos constitucionalistas franceses, a Administração figurava como uma espécie de homogeneizadora do interesse público, materializado na lei como expressão da vontade geral. Portanto, qualquer limitação imposta pelo Estado somente seria permitida (e justificável) se realizada em prol da generalidade.

Em igual medida, não caberia ao Estado, por qualquer motivo, renunciar ao exercício de funções públicas, ou retardar medidas de atendimento ao interesse público, quando a lei o impõe (CARVALHO FILHO, 2009, p. 42). Surge, portanto, o primado do interesse público, que não poderia ser subjugado aos interesses privados, nem disposto pelo Estado.[13]

---

11 Os três princípios constam, de forma expressa ou implícita, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

12 Nessa linha: "A noção de interesse público começou a ser utilizada após a Revolução Francesa; acreditando no poder da razão, os revolucionários tentavam explicar, de modo racional, a finalidade de sua ação; o interesse público era argumento suscetível de propiciar a adesão de todos e, por isso mesmo, de fundamentar o poder do Estado. Ligava-se à separação entre esfera pública e privada, típica do século XIX: ao Poder Público cabia o zelo pelo interesse público; ao particular, o âmbito privado, e, pois, o que se referia ao interesse privado. Na concepção clássica da lei como expressão da vontade geral, a Administração figura como executora da vontade geral e intérprete do interesse público" (MEDAUAR, 2003, p. 185).

13 Convém apontar que, atualmente, alguns autores, como Daniel Sarmento, Alexandre Santos de Aragão e Humberto Ávila, questionam até mesmo existência do princípio da supremacia do interesse público. Para

Com efeito, Estado e interesse público eram duas faces da mesma moeda. De um lado, o Estado incorporava o interesse público que, de outro, justificava a sua existência e compunha a medida e a finalidade de suas funções (MEDAUAR, 2003, p. 184). Portanto, o exercício da função de polícia, isto é, a imposição de limites à liberdade dos cidadãos, somente seria legítima quando realizada em benefício do interesse público materializado em lei, incorporado à atuação Estatal (DI PIETRO, 2020, p. 154).

Neste contexto, argumenta-se que a presença de atividade estatal é elemento constitutivo, obrigatório, intrínseco e indissociável ao exercício da função de polícia, com exclusão de qualquer outra entidade. Permitir a delegação da função de polícia a entidades privadas representaria, por conseguinte, o falecimento do Estado.[14]

O *segundo argumento* contrário à delegação da função de polícia é baseado no entendimento de que esta pressupõe a aplicação de força coercitiva que, por sua vez, corresponderia a um monopólio estatal indelegável.

A partir das premissas de superioridade e indisponibilidade do interesse público, o Estado de Direito não admite que o exercício das funções públicas pela Administração dependa da vontade do particular de prestar obediência (CARVALHO FILHO, 2009, p. 86). Em razão disso, outorgou-se coercitividade e autoexecutoriedade aos atos da Administração Pública, a fim de que esta pudesse impor a observância de seus comandos, inclusive com o uso de força, sempre que necessária a intervenção nas atividades privadas.[15]

Vale dizer que isso não significa que o poder estatal pode legitimar-se mediante coerção ou violência. Embora o Estado de Direito permita que a Administração Pública lance mão de ferramentas de força, ela só poderá fazê-lo quando esta for a única alternativa para evitar o sacrifício maiores (JUSTEN FILHO, 2016, p. 457).

Na outra ponta, as manifestações legítimas de força entre particulares foram repelidas pela ordem jurídica, salvo raras exceções, dado que, em uma democracia, o Estado é o único autorizado a usar da coercitividade para impor o cumprimento de obrigações

---

maiores informações, vide suas respectivas publicações na obra organizada por Daniel Sarmento. (SARMENTO, 2010).

14 Nesse sentido, José Cretella Junior destaca que "o primeiro elemento, de obrigatória presença na definição de polícia, é o da fonte de que provém, o Estado, ficando, pois, de lado, qualquer proteção de natureza particular. Isso porque o exercício do poder de polícia é indelegável sob pena de falência virtual do Estado". (CRETELLA JÚNIOR, 1985, p. 12).

15 Pode-se explicar autoexecutoriedade como a possibilidade da Administração executar suas decisões com meios próprios, sem de recorrer ao judiciário. Maria Di Pietro argumenta que autoexecutoriedade e coercibilidade são duas faces da mesma moeda: "a coercibilidade é indissociável à autoexecutoriedade. O ato de polícia é autoexecutório porque dotado de força coercitiva. Aliás, a autoexecutoriedade, tal como a conceituamos, não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles como a imposição de coativa das medidas adotadas pela administração". (DI PIETRO, 2020, p. 158).

(MOREIRA NETO, 2006, p. 317), vez que detém o monopólio da força.[16]

Logo, se o exercício da função de polícia envolve recurso a prerrogativas próprias do poder público, especialmente a de repressão, que são insuscetíveis de serem exercidas por particulares, não se admite sua delegação (DI PIETRO, 2020, p. 160).

O *terceiro argumento* se reporta ao fato de que particulares não podem praticar atos tipicamente públicos, pois isso os colocaria em posição de preponderância em relação ao demais, violando o princípio da isonomia. Em breves palavras, esse princípio é compreendido por duas categorias jurídicas: uma formal e uma material. A primeira, relaciona-se ao tratamento isonômico dos indivíduos previsto em lei (MACERA, 2016). A segunda, volta-se à concretização da igualdade na prática, tradicionalmente expressa pela fórmula "tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades" (ROTHENBURG, 2008, p. 84).

Nessa medida, admitir que o Estado delegue suas funções a pessoas jurídicas de direito privado legitimaria o desequilíbrio entre particulares, sobretudo quando tais funções envolvem restrições à liberdade e à propriedade.[17] Ao revés, somente o Estado poderia impor tais limitações, porque, na condição de executor do interesse público, sua vontade seria soberana à dos particulares, e sua atuação voltada à persecução do bem comum.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello defende ser impossível a delegação de ato jurídico de polícia a particulares, dado que "não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de misteres tipicamente públicos quando em causa liberdade e propriedade" (MELLO, 2015, p. 863).

Diante de tais argumentos, formou-se nos tribunais a "fórmula mágica" (MARQUES NETO, 2015, p. 377), o "lugar comum irrefletido" (MENDONÇA, 2009, p. 97), de que o poder de polícia é indelegável.

## 2.1 Jurisprudência

Como exemplo, cite-se a interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao art. 38 da Lei nº 4.117/1962 (Lei Geral de Telecomunicações), no julgamento do

---

16 Cabe trazer a contribuição sociológica ao argumento. Segundo Max Weber, a força não é o meio normal ou único do Estado, mas é o meio específico do Estado, que detém o seu monopólio (WEBER, 1921).

17 Nessa linha, Rafael Véras de Freitas argumenta em relação à possibilidade de imposição de multas pelas Câmara de Comercialização de Energia Elétrica: "tal entidade, por se tratar de uma pessoa jurídica de direito privado, não pode exercer fases da função de polícia administrativa para as quais seja necessário o uso da coerção. Entendimento contrário violaria o princípio da isonomia, na medida em que desequipara tal entidade às demais pessoas jurídicas de direito privado." (FREITAS, 2015, p. 202).

Recurso Especial nº 636.302/2006-DF.[18] Em sua redação original[19], o dispositivo previa que a validade da transferência da concessão de serviços de radiodifusão, bem como a cessão de participação na concessionária, dependeria de autorização estatal, sendo o silêncio do poder concedente considerado autorização tácita à transferência.

Analisando o tema, o STJ entendeu que a "licença tática configuraria verdadeira anomalia no quadro jurídico do Estado Social, instaurado pela Constituição Federal de 1988, pois implicaria delegação ou privatização indireta do poder de polícia, monopólio estatal".

Outro exemplo é a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.717-DF que questionava a constitucionalidade do art. 58 e parágrafos da Lei nº 9.649/98, por estabelecerem a possibilidade de serviços de fiscalização de profissões serem delegados a entidades privadas.[20] Naquela ocasião, a Corte decidiu pela impossibilidade de delegação do exercício do poder de polícia a entidades privadas, com base em uma leitura sistemática da Constituição.

Não obstante, cabe investigar os argumentos doutrinários e jurisprudenciais abordados, a fim de avaliar se é realmente vedado que pessoas de direito privado exerçam funções de polícia, o que será feito na próxima Seção.

## 3 A repaginação da função de polícia

A evolução social e o acelerado desenvolvimento tecnológico propiciaram o

---

18 Assim ementado: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE RADIODIFUSÃO. TRANSFERÊNCIA DE COTAS. ALTERAÇÃO NA GERÊNCIA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE AUTORIZAÇÃO TÁCITA EM RAZÃO DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO DA SOCIEDADE. LEI 4.117/62 E DECRETO 52.795/63. 1. [...] 2. Licença-tácita e autorização-tácita configuram anomalia no quadro jurídico do Estado Social, instaurado pela Constituição Federal de 1988, pois implicariam delegação ou privatização indireta do poder de polícia, monopólio estatal. [...] (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 636302 DF 2004/0007075-3. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento: 26/09/2006. Órgão Julgador: T2 - Segunda Turma. Publicação: DJ 06/08/2007 p. 473, RSTJ vol. 210, p. 185, RT vol. 866, p. 133).

19 "Art. 38. Nas concessões e autorizações para a execução de serviços de radiodifusão serão observados além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusula: [...] (c) a transferência da concessão, a cessão de cotas ou de ações representativas do capital social dependem, para sua validade, de autorização do Governo após o pronunciamento do CNT. [...] O silêncio do Poder concedente ao fim de 90 (noventa) dias contados da data da entrega do requerimento de transferência de ações ou cotas, implicará na autorização."

20 Assim ementado: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. [...] 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5°, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1717 DF. Relator: Sydney Sanches. Julgamento: 07/11/2002. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 28/03/2003, p. 61, ement. vol. 2104-01, p. 149).

surgimento de situações nas quais a delegação de funções de polícia para entidades de direito privado apresenta-se como solução desejada pelo Estado (JUSTEN FILHO, 2016, p. 449).

Além do já citado caso das *fake news*, podem ser apontadas outras hipóteses em que o Estado estabeleceu essa possibilidade expressamente em normas legais ou infralegais. É o caso, por exemplo, da Lei nº 12.815/2013 (Lei de Portos), que, em seu art. 17, parágrafo primeiro, prevê competências da entidade responsável pela administração do porto, inclusive delegatárias e concessionárias, para exercer funções de polícia, tais como: (i) fiscalizar a operação portuária (inciso VI); (ii) promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto (inciso VII); e (iv) suspender operações que prejudiquem o funcionamento do porto (inciso X).

No campo infralegal, têm-se a delegação, pela Agência Nacional de Telecomunicações, da incumbência de aferir a qualidade dos indicadores de rede para entidades privadas[21]; ou, ainda, a delegação, pela Comissão de Valores Mobiliários, da fiscalização e supervisão de operações nos mercados organizados de valores mobiliários à entidade administradora, independentemente da sua forma jurídica de organização.[22]

Diante dessas situações, surgiram teses favoráveis à possibilidade de desestatização da função de polícia que confrontaram os argumentos indicados na Seção 2 em três dimensões diferentes: uma normativa, uma pragmática e uma funcional.

Em sua *dimensão normativa*, atenta-se para o fato de que, não há, na Constituição Federal qualquer dispositivo que vede a delegação de funções de polícia para particulares.

Nessa linha, Gustavo Binenbojm (2016, p. 263) aponta que não é possível identificar qualquer óbice peremptório ao exercício de funções de ordenação por particulares, de modo que a afirmativa não pode ser aceita como um dogma. E vai além. Ao analisar a posição do STF no julgamento da ADI 1.717-DF[23], adverte que nenhum dos dispositivos invocados pelo Supremo tem densidade suficiente para fundamentar a conclusão de inconstitucionalidade da delegação de poder de polícia a entes privados.

No mesmo sentido, Justen Filho anota que a ordenação profssional possui maior relevância aos membros da respectiva classe, a quem interessa sua ordenação. Entender de outra forma significa concentrar, no Estado, todas as funções de interesse coletivo, negando aos particulares a possibilidade de disciplinar seus próprios interesses. Conclui: “seria melhor que o STF tivesse adotado outro entendimento” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 451).

---

21 Resolução ANATEL nº 574, de 28 de outubro de 2011, art. 33 c/c art. 35.

22 Instrução CVM nº 461, de 23 de outubro de 2007, art. 16 c/c art. 19.

23 Vide nota 20.

O ponto nodal das teses de Binenbojm e Justen Filho é que o silêncio da constituição não pode ser entendido como eloquente, nem existe legítima interpretação constitucional realizada sem observância de casos concretos (HESSE, 1998, p. 62). Se não há uma vedação, ***a contrario sensu***, há espaço decisório para o Estado optar pelos arranjos institucionais mais adequados ao exercício de suas funções públicas (BINENBOJM, 2016, p. 264).

Dito de outra forma, abre-se porta para a Administração refletir – encarar a situação em si mesma, de forma sistemática e transparente, avaliando analítica e empiricamente os custos e benefícios envolvidos[24] – e escolher o arranjo consentâneo com a realidade de sua época.[25] É exatamente aí que está a *dimensão pragmática*.

O exercício de funções públicas não prescinde de uma análise pragmática, a ser conduzida pelo próprio Estado, acerca dos custos e benefícios envolvidos em sua atuação, inclusive as limitações a ele impostas. Isso porque:

> Por vezes não será viável nem factível, material e tecnologicamente, a adoção de medidas de polícia diretamente pelo ente público. Outras vezes, essa possibilidade demandará custos tão acentuados (tanto financeiros como de pessoal) que, sob um exame simples de proporcionalidade, não será justificável. Ou poderá, ainda, levar a resultados opostos aos esperados (verdadeiros paradoxos), caso o poder público não detenha a capacidade institucional necessária para realizar as tarefas de polícia com eficiência. Nesses casos, o impulso pragmático aponta para a necessidade do reconhecimento da legitimidade de arranjos institucionais que permitam que o Poder Público se valha do auxílio de particulares, em maior ou menor grau, para o exercício de funções de ordenação da vida social e econômica (BINENBOJM, 2016, p. 265).

Indo ao extremo, haverá situações em que as limitações à atuação estatal serão insuperáveis. Nesses casos, impedir que o exercício da função de polícia seja delegado àqueles mais bem preparados poderá impor prejuízos maiores à sociedade, por negar-lhe o provimento da função. Em suma, impedir a delegação significa contravir o interesse público.

Diante disso, pode-se afirmar que não só inexiste fundamento legal ao dogma da impossibilidade de delegação em razão da primazia do interesse público, como uma defesa intransigente dessa posição revela-se incompatível com o Estado de Direito, que estabelece a proteção do interesse público como tarefa maior do Estado.[26]

Debatido o *primeiro argumento,* cabe enfrentar os dois últimos.

Em sua *dimensão funcional*, o poder de polícia pode ser compreendido em várias

---

24 Parafraseando lições de Sérgio Guerra sobre as escolhas administrativas em GUERRA, 2019, p. 262.

25 José Vicente Santos Mendonça (2014, p. 38) resume: "A questão deverá ser apreciada a partir de suas consequências, que só adquirem sentido dentro do contexto no em que estão inseridas".

26 Partindo da premissa que premissa que "não existe uma incompatibilidade teórica entre interesses públicos e direitos fundamentais pelo simples fato de que proteger e concretizar direitos fundamentais também representa zelar por interesses públicos", Thiago Marrara (2015, p. 261) aponta que a "Todos eles representam interesses públicos primários. Protegê-los é a tarefa maior do Estado, em última instância, porque todo interesse público se associa a um direito de natureza individual, coletiva ou difusa."

etapas, várias manifestações de direito administrativo, as quais podem ser destrinchadas em ciclos, alguns de exercício da autoridade, outros de caráter instrumental (MARQUES NETO, 2015, p. 378).

Capitaneada por Moreira Neto, a tese determina que o exercício do poder de polícia é compreendido por quatro ciclos: o primeiro, ordem de polícia, nada mais é do que a materialização normativa de uma restrição ou disciplina aos direitos individuais; o segundo, consentimento de polícia, se trata do ato administrativo que permite, por exemplo, o exercício de uma atividade; o terceiro, fiscalização administrativa, verifica, na prática, a conformação dos particulares às ordens de polícia; o quarto e o último, sanção de polícia, é a aplicação de sanções aos infratores (MOREIRA NETO, 2009, p. 444).[27] Note que, a cada ciclo, o nível de incidência do poder estatal alterna. Assim, seria admissível a delegação dos ciclos de polícia que tratam de atividades instrumentais ou fiscalizatórias (segundo e terceiro ciclo) sem implicar em violação do monopólio estatal da coerção.

Essa tese foi encampada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 817.534-MG. No caso, o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou ação civil pública objetivando o reconhecimento da ilegalidade de exercício, por sociedade de economia mista, de atos de fiscalização e ordenação de trânsito, inclusive mediante aplicação de multas. Naquela ocasião, o tribunal delimitou as balizas para delegação do exercício do poder de polícia por pessoas de direito privado, estabelecendo que, tão somente, os atos relativos a consentimento e fiscalização seriam delegáveis a particulares, enquanto os atos de ordenação e sanção, não.[28]

Ao fragmentar a função de polícia, o Tribunal realizou uma espécie de *unbundling* das funções de polícia (JUSTEN FILHO, 2016, p. 449), e admitiu a delegação de determinados ciclos a particulares, desde que as prerrogativas de ordem de polícia e sanção de polícia permanecessem sob monopólio estatal. É o que ocorre, por exemplo, na delegação da certificação de elevadores e equipamentos de segurança.

A partir desse ponto, é possível afirmar que o argumento pela impossibilidade de delegação, por implicar trepasse do monopólio estatal da força, não se sustenta. Mas, em

---

27 De forma semelhante, Floriano Marques Neto (2015, p. 378).

28 Assim ementado: "ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. [...] 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. [...] 5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro aplicação de multas para aumentar a arrecadação. 7. Recurso especial provido." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 817534 MG

relação aos demais ciclos, admite-se a delegação?

Floriano Marques Neto aponta para a possibilidade das atividades do primeiro ciclo (ordem de polícia) serem delegadas, pois, embora caiba à lei operar, em primeiro nível, comandos restritivos a direitos individuais, é possível que, em uma dimensão normativa infralegal, haja delegação. É o caso, por exemplo, de fixação de parâmetros técnicos ou para funcionamento de bens públicos (MARQUES NETO, 2015, p. 378). Mas não só isso.

Identificam-se inúmeras situações em que a assimetria de informações entre reguladores e regulados propicia a transferência de funções públicas tipicamente regulatórias, inclusive com poder de polícia, para entidades não integrantes da estrutura estatal (BLACK, 2001, p. 112). São casos em que agentes privados possuem conhecimento técnico e de mercado superior ao Estatal, porque diretamente envolvidos na atividade econômica que se pretende ordenar, como, por exemplo, das bolsas de valores.[29]

Trata-se de modelo de autorregulação nos quais entidades de direito privado recebem atribuições para exercer funções públicas ficando sujeitas, contudo, a controle estatal.[30] Em síntese, o Estado abre espaço para uma atividade autorregulatória, a ser exercida por agentes dotados de maior capacidade técnica e empresta força estatal para submissão dos particulares à autorregulação. Por outro lado, realiza intensa supervisão da atuação da entidade, não só assegurando a juridicidade, mas também impedindo desvios em relação à finalidade pública que justificou a sua existência em primeiro lugar (FONSECA, 2018, p. 42).

Passando ao quarto ciclo (sanção), entende-se que a possibilidade de delegação impõe maior cautela ao Poder Público, posto que é necessário diferenciar as sanções de polícia que ocorrem mediante violência, daquelas que não implicam em uso de força.

Em relação à primeira, de fato, a delegação a particulares do emprego de violência como mecanismo de coerção parece mais distante do nosso sistema constitucional. Nas manifestações legítimas de violência, o Estado exercita a sua autoridade em grau máximo. O seu emprego gera resultados imediatos que, muitas vezes, são irreversíveis e irreparáveis de

---

2006/0025288-1. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento: 10/11/2009. Órgão Julgador: T2-Segunda Turma. Publicação: DJe 10/12/2009).

29 Fala-se em "conhecimento de mercado" e "atividade econômica" pois autorregulação tem "caráter quase exclusivamente de regulação econômica. Seu caráter de regulação social é nulo ou meramente residual. Ela é bastante ineficiente para coibir externalidades ou para implementar políticas públicas". (MARQUES NETO, 2011, p. 89).

30 Dois comentários de Floriano de Azevedo Marques Neto (2011, p. 89): A autorregulação pode ser conceituada como "mecanismo de regulação que se estabelece pela adesão e observância consensual de normas e padrões de atuação por agentes econômicos, com vistas a preservar as condições ideais de exploração de uma atividade econômica, sujeitando-os a mecanismos de incentivo, sanções premiais, censuras comportamentais ou exclusão associativa". Existem modelos de autorregulação espontânea que são

modo que graves serão consequências de possíveis erros cometidos (KLEIN, 2014, p. 229). Portanto, têm-se que os atos de violência seriam indelegáveis a particulares, não só por atingirem a integridade física e liberdade individual, mas também por que, em alguma medida, colocam em risco um equilíbrio social construído ao longo de séculos, dado que alguns passariam a deter prerrogativas para utilização de violência legítima sobre o demais.[31]

Nessa linha, Marques Neto defende que a utilização de violência é intrínseca à autoridade estatal – uma espécie de núcleo duro de Estado –, cujo exercício não é passível de delegação, sob pena de descaracterização do Estado de Direito. Mas, adverte:

> devo notar que as atribuições indelegáveis são aquelas que decorrem direta e intrinsicamente do exercício da autoridade, do poder extroverso, do monopólio da violência legítima pelo Estado. A indelegabilidade não alcança atividades que, malgrado necessária ao exercício da autoridade, são instrumentais e de supor à manifestação do poder coercitivo. Um bom exemplo se dá na concessão administrativa de presídios. É certo que a contenção prisional, o poder correcional e o acompanhamento da execução penal são manifestações indissociáveis da autoridade. Isso não é suficiente, porém, para impedir que o Poder Público, avaliando ser mais eficiente, delegue a um concessionário as atividades de hotelaria ou implantação e operação de segurança, a organização e a oferta de atividades laborais ou recreativas (desde que não compulsória) aos presos, entre outras de caráter instrumental (MARQUES NETO, 2015, p. 379).

Por outro lado, em relação às sanções "não violentas", por assim dizer, têm-se que a delegação atualmente já é aceita em certa medida. Uma concessionária de serviços de distribuição de energia pode interromper os serviços, caso verifique, por exemplo, ligações irregulares, riscos à coletividade ou, até mesmo, diante do inadimplemento do consumidor. Outro exemplo mais evidente está na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que reconhece expressamente a possibilidade de aplicação de sanções administrativas por empresas estatais ou sociedades de economia mista.[32]

Frise-se que, em todo caso, medidas sancionatórias impostas por particulares devem ser lastreadas em regras claras e procedimentos transparentes, que observem os mesmos princípios que regem a imposição de sanções pelo poder público, sobretudo os princípios de equidade e devido processo legal (MARQUES NETO, 2015, p. 379).

De igual maneira, sanções eventualmente impostas por particulares – ainda que

---

criados e mantidos por agentes privados independentemente de qualquer intervenção ou incentivo estatal. Nesses modelos, não há delegação de competências expressas ou tácitas pelo Estado.

31 Nessa linha: "não é moralmente válido que um homem exerça qualquer espécie de poder pela força sobre outro homem. Se uma pessoa pudesse impor restrições e condicionantes aos direitos individuais de outra pessoa, sem qualquer recurso aos meios estatais de tutela (como o Judiciário), deixaria de haver o necessário equilíbrio entre elas. [...] Os particulares não poderão desempenhar competências imperativas e coercitivas, sob pena de contrariar-se a própria razão de ser do Estado e de haver uma quebra do equilíbrio imanente entre os administrados." (SCHWIND, 2014, p. 140).

32 **"**Art. 82. Os contratos devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato."

inseridos em regime concorrencial[33] – devem ser proporcionais e visar à proteção de direitos, não o lucro, sob pena de desvio de finalidade.[34]

Por fim, deverá ser assegurado aos particulares o direito de resistir juridicamente à sanção, bem assim o de recorrer ao regulador quando entender que o delegatário exorbitou os limites que lhe foram impostos (MARQUES NETO, 2015, p. 382).

Observadas as condições acima, o *segundo argumento* também parece debatido, restando um: a tese de violação ao princípio da isonomia. Como visto, inerente ao ponto em questão é de que a delegação da função de polícia a entidades privadas propiciaria a desigualdade entre cidadãos. Mas vejamos o tema a fundo.

Em primeiro lugar, o Estado age por meio de pessoas, dotadas de sentimentos e interesses (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 152), e não por entidades desprovidas de máculas.[35] Logo, o problema subjacente não é, propriamente, um determinado indivíduo desempenhar atividades de polícia, mas, sim, que práticas não isonômicas sejam legitimadas, o que não se permite em um Estado de Direito.[36]

Em segundo lugar, em todos os casos, cabe ao Estado dar a última palavra no exercício de funções de polícia por seus delegatários. Após a delegação, caberá ao Estado intervir, sempre que identificar um conflito entre particulares ou comportamento discrepante por parte do delegatário. Assim, o Estado pode – inclusive mediante procedimento licitatório – delegar prerrogativas ordenadoras que coloquem particulares em posição sobranceira aos demais (MARQUES NETO, 2015, p. 377).

E mais, segundo Aline Klein, o princípio da isonomia somente seria vulnerado se transferido, aos particulares, amplo poder decisório para o desempenho de suas atividades, mas uma situação diferenciada de uns em relação a outros não configura ilegalidade, se o exercício das prerrogativas for devidamente delimitado e disciplinado. Conclui observando:

---

33 Gustavo Binenbojm aponta que: "o fato de pessoas privadas perseguirem o lucro não é um impeditivo a tanto. A preocupação, em cada caso, deve ser com a implementação de anteparos institucionais capazes de evitar desvios e assegurar a eficiência. [...] Não há exclusão absoluta e *a priori* da atuação dessas entidades em ambiente concorrencial. Por evidente, não se poderia conceber a atribuição de função de polícia a uma estatal a ponto de colocá-la em situação de odiosa vantagem concorrencial, ou investida de poder passível de ser utilizado com desvio." (BINENBOJM, 2016, p. 2270-280).

34 Nessa linha, José Vicente Santos de Mendonça (2009, p. 112) aponta que os deveres e limites são impostos para tornar possível a vida em sociedade, não para enriquecimento.

35 Não faltam exemplos de problemas de desvios no exercício de funções públicas, como a de polícia.

36 Valendo-se das lições de Rui Guerra da Fonseca, Aline Klein aponta que "o problema dos interesses ou do risco do desvio de poder seria apenas uma questão de grau: pois também a administração pública é ocupada por pessoas, em termos de titularidade, que transportam consigo os seus interesses, o que é suscetível de afetar o exercício das competências dos órgãos que ocupam enquanto titulares." (FONSECA, 2012, p. 733 citado por KLEIN, 2014, p. 231).

> o princípio da isonomia não demanda a oposição de óbice absoluto à delegação de atividades de polícia a particulares. Exige, sim, a observância de determinados requisitos e procedimentos para se assegurar a objetividade no exercício privado dessas atividades. Isso se dá especialmente com a programação das atividades a serem desempenhadas, estipulando-se previamente as atribuições do contratado, de modo minucioso (KLEIN, 2014, p. 232).

Portanto, também não parece proceder o *terceiro argumento*, esgotando-se os três.

### 3.1 Jurisprudência

Como visto, o STJ encampou a tese da possibilidade de desestatização do segundo e terceiro ciclos de polícia, mediante delegação a entidades de direito privado.[37] O caso também foi julgado pelo STF que, em repercussão geral, reconheceu a constitucionalidade da "delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial."[38]

Indo além, convém apontar que, de forma proposital ou não, o STF convalidou no passado a delegação do primeiro e quarto ciclos. No âmbito da Reclamação 14.284-DF, assentou-se a possibilidade de exercício de poder de polícia pela B3 Supervisão de Mercados (BSM). A BSM é o braço autorregulatório da B3 S.A. – Brasil, Bolsa Balcão (uma empresa de infraestrutura de mercado financeiro) cuja função principal é orientar, investigar, denunciar e punir más condutas de corretoras que operam na bolsa de valores e mercado de balcão organizado. A função autorregulatória decorre de delegação em nível legal e infralegal[39], sendo que a entidade detém, inclusive, poder para quebrar registros telefônicos, e-mails,

---

37 Vide nota 28.

38 Assim ementado: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 532. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À PRESTAÇÃO JURISDICIONAL ADEQUADA E DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AFASTADAS. PODER DE POLÍCIA. TEORIA DO CICLO DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO DE ATUAÇÃO PRÓPRIA DO ESTADO. CAPITAL MAJORITARIAMENTE PÚBLICO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE LEI FORMAL ESPECÍFICA PARA DELEGAÇÃO. CONTROLE DE ABUSOS E DESVIOS POR MEIO DO DEVIDO PROCESSO. CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO IRREGULAR. INDELEGABILIDADE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. [...] 3. A teoria do ciclo de polícia demonstra que o poder de polícia se desenvolve em quatro fases, cada uma correspondendo a um modo de atuação estatal: (i) a ordem de polícia, (ii) o consentimento de polícia, (iii) a fiscalização de polícia e (iv) a sanção de polícia. [...] 13. Repercussão geral constitucional que assenta a seguinte tese objetiva: "É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal RE: 633782 MG, Relator: Luiz Fux, Data de Julgamento: 26/10/2020, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020)

39 Lei nº 6.389/1979 delega funções de polícia à CVM (art. 9º c/c art. 12 c/c art. 15) que, por sua, delegou à BSM mediante a já citada instrução normativa CVM nº 461, de 23 de outubro de 2007 (art. 16 c/c art. 19).

dados bancários e de informações sobre operações concluídas com intermédio das corretoras.

Naquela oportunidade, foi discutida a validade de atos praticados pela BSM no âmbito de procedimento sancionador. Em decisão monocrática, o STF entendeu que o poder disciplinar da BSM decorre de delegação estatal em nível legal e infralegal e que, portanto, eram lícitos os poderes conferidos à entidade privada para aplicar penalidades e, até mesmo, implementar medidas cautelares. Outrossim, diante da inobservância do princípio do devido processo legal, deferiu ao reclamante acesso ao inteiro teor do procedimento sancionatório.[40]

Fica claro, portanto, que, em alguma medida, os tribunais e a legislação já reconhecem hipóteses em que particulares exercem funções de polícia de cada ciclo sem violação constitucional, embora o futuro dos julgamentos ainda seja incerto.

Por fim, vale destacar o julgamento, pelo STF, da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 36. Trata-se de ação que busca a confirmação de validade constitucional do art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649/1998[41], o qual determina que empregados de conselhos profissionais estejam sujeitos ao regime jurídico da legislação trabalhista.[42]

Em julgamento recente, foi confirmada a constitucionalidade do dispositivo, o que implica na mudança da posição anteriormente adotada pelo Supremo, que passou a permitir a contratação de tais profissionais de acordo com o regime jurídico da CLT.[43]

Por ocasião da ADI nº 2.310-DF que questionava preventivamente dispositivos da Lei nº 9.986/2000 que permitiam a criação de empregos públicos em agências reguladoras sob

---

40 A decisão assim consta: RECLAMAÇÃO – VERBETE VINCULANTE Nº 14 DA SÚMULA DO SUPREMO – EXTENSÃO – EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA – ADEQUAÇÃO – LIMINAR PARCIALMENTE IMPLEMENTADA. SIGILO – INDEFERIMENTO (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 14.284 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 22/12/2012. Publicação: DJ 31.03.2013, decisão monocrática).

41 **"**Art. 58, § 3º. Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta."

42 No julgamento da ADI nº 1.717-DF, o STF decidiu que é ilegítima a delegação de poderes de polícia a Conselhos Profissionais criados como entidades de personalidade jurídica de direito privado. Vide nota 20.

43 Assim ementado: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA SUI GENERIS DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PELO REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, tem maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional. 2. Trata-se de natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público. [...] 3. Constitucionalidade da legislação que permite a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista. ADC 36 julgada procedente, para declarar a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998. ADI 5367 e ADPF 367 julgadas improcedentes. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36 DF 0002146-03.2015.1.00.0000. Relator(a): Cármen Lúcia, Julgamento: 08/09/2020. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 16/11/2020).

o regime da legislação trabalhista, o Ministro Marco Aurélio de Mello assentou, em decisão monocrática, prescindir, no caso, da ocupação de cargos públicos "com os direitos e garantias a eles inerentes, é adotar flexibilidade incompatível com a natureza dos serviços a serem prestados, igualizando os servidores das agências a prestadores de serviços subalternos".[44]

A esse respeito, compartilhamos das críticas de José Vicente Santos de Mendonça no sentido de que empregados públicos não estão essencialmente mais ou menos protegidos do que servidores, em especial por conta de entendimentos que vedam a sua demissão imotivada. Há, em verdade, uma superavaliação das garantias do regime estatutário do servidor público e uma subavaliação das garantias de regime privado (MENDONÇA, 2009, p. 110).

De outra ponta, admitir que a instabilidade de cargo impede qualquer empregado público de exercer funções ordenadoras, acarretará, logicamente, na impossibilidade desse exercício por agentes recentemente admitidos[45] ou, até mesmo, por ministros de Estado, cujos cargos são comissionados e as garantias de estabilidade virtualmente inexistentes.

## 4 Conclusão

Diante do exposto, pode-se dizer que há uma tendência ampliativa da possibilidade de delegação da função de polícia, o que vai em linha com os movimentos de *administrativização das relações jurídicas privadas* (MARQUES NETO, 2015, p. 382).

Isso não significa dizer que, havendo delegação, a competência da entidade pública será esvaziada, impedindo que a Administração Pública exerça suas prerrogativas, ou mesmo que coloque particulares em posição superior a seus pares.[46] Em verdade, há, tão somente, compartilhamento de funções com particulares que estejam melhor preparados para tanto, seja para elaboração normativa, para atividades instrumentais ou mesmo detecção e aplicação de sanções (SANTANNA, 2011, p. 191).

Reconhecer a possibilidade de delegação ou compartilhamento não representa autorizar o Estado a se demitir, de forma permanente e definitiva, do seu exercício, sobretudo quando a delegação envolver prerrogativas de coerção (BINENBOJM, 2016, p. 266).

Pelo contrário, para que qualquer delegação seja validamente realizada, caberá ao legislador (em primeiro momento) e à Administração Pública (em um segundo), avaliar

---

44 O mérito da ação nunca foi analisado em razão de perda do objeto.

45 Lei nº 8.112/1990 que disciplina o regime jurídico de servidores públicos civis da União e suas autarquias prevê que o servidor habilitado apenas adquirirá estabilidade ao período probatório de 2 anos (art. 20 e 21).

46 "Por evidente, não se poderia conceber a atribuição de função de polícia a uma estatal a ponto de colocá-la em situação de odiosa vantagem concorrencial, ou investida de poder passível de ser utilizado com desvio. Seria inconcebível, assim, que uma estatal incumbida de função fiscalizatória fiscalizasse, ela própria, as atividades exercidas em competição com outras empresas, sendo estas também fiscalizadas pela mesma estatal." (BINENBOJM, 2016, p. 280).

reflexivamente as situações em que a desestatização se apresenta como a melhor alternativa e estabelecer parâmetros específicos para atuação do ente privado.[47] Bem assim, o Estado deverá manter permanente fiscalização das atividades delegadas para assegurar que a sua conduta não discrepe da permitida.[48]

Portanto, malgrado a reconhecida importância dos princípios que fundamentam as correntes contrárias à desestatização, percebe-se que o mundo pós-moderno, cada vez mais, impõe a superação do dogma da impossibilidade em benefício de uma necessária eficiência no provimento das funções ordenadoras à sociedade. Para não desapegar da riqueza dos jargões brasileiros: *para a sociedade contemporânea, não importa se o pato é macho, ela quer o ovo*.

Concluindo em palavras melhores, Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> é necessário iniciar-se, assim, com uma reflexão sobre o próprio conceito de poder de polícia, propondo-se o abandono em definitivo da ideia de que se está diante de um tipo especial de poder do Estado próprio ou exclusivo da Administração Pública, para aceitar a visão mais moderna e mais ampla, que vem tomando fôlego doutrinário, de que se trata apenas de um tipo de função estatal que deve ser exercida, por quem receba a necessária competência da Constituição e das leis.[49]

**Referências**

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011. Aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM). Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/57-resolucao-574>. Acesso em: 1º abr. 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLACK, Julia. Decentring Regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world. **Current Legal Problems**, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º abr.

---

47 Certo é que, nesse quadro, o ajuste concessório deve conter, muito claramente, os limites das atividades concedidas e os procedimentos para atuação do concessionário e dos agentes públicos investidos de autoridade. (MARQUES NETO, 2015, p. 380).

48 Alexandre dos Santos Aragão aponta que a lei só pode sujeitar particulares à ordenação imposta por seus pares quando essa atividade for realizada sujeita a controle do Estado. (ARAGÃO, 2012, p. 204).

49 MOREIRA NETO, 1998.

2021.
BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 6.389, de 9 de dezembro de 1976. Fixa as Referências de salário dos empregos do Grupo - Processamento de Dados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cosif.com.br/captura.asp?arquivo=lo6389>. Acesso em: 1º abr. 2021.
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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 1º abr. 2021.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 636302 DF 2004/0007075-3. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento: 26/09/2006. Órgão Julgador: T2 - Segunda Turma. Publicação: DJ 06/08/2007.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 817534 MG 2006/0025288-1. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento: 10/11/2009. Órgão Julgador: T2-Segunda Turma. Publicação: DJe 10/12/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36 DF 0002146-03.2015.1.00.0000. Relator(a): Cármen Lúcia, Julgamento: 08/09/2020. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 16/11/2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.310-DF. Relator: Carlos Velloso. Julgamento: 07/12/2004. Publicação: DJ 15/12/2004 PP-00009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1717 DF. Relator: Sydney Sanches. Julgamento: 07/11/2002. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 28/03/2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 633.782-MG. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 20/03/2013. Publicação: DJe 26/03/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 14.284 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 22/12/2012. Publicação: DJ 31.03.2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 2630/2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>. Acesso em: 1º abr. 2021.

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

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). Instrução CVM nº 461, de 23 de outubro de 2007. Disciplina mercados regulamentados de valores mobiliários. Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/instrucoes/anexos/400/inst461consolid.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia e poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 162, p. 10-34, out./dez. 1985.

_____. **Dos atos administrativos especiais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DI PIETRO, Maria S. Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FONSECA, Francisco José Defanti. **Autorregulação desportiva e autonomia constitucional**. Tese (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

FREITAS, Rafael Véras. Limites ao exercício da função de polícia administrativa pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 13, n. 49, p. 191-204, jan./mar. 2015.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: La defensa del usuario y del administrado. 9. ed. Buenos Aires: FDA, 2009. Tomo 2.

GUERRA, Sérgio. Atualidades sobre o poder de polícia da guarda municipal. **Revista Direito do Estado**, v. 15, n. 11, 18 nov. 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/atualidades-sobre-o-poder-de-policia-da-guarda-municipal>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª ed. por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KLEIN, Aline Lícia. **Exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2014.

MACERA, Paulo Henrique. Direito administrativo inclusivo e princípio da isonomia: critérios para o estabelecimento de uma discriminação positiva inclusiva constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 143-191, jan./abr. 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, p. 79-94, jan./mar. 2011.

_____. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARRARA, Thiago. O Exercício do poder de polícia por particulares. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 255-278, maio/ago. 2015.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Poder de polícia: origem, evolução, crítica à noção, caracterização. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Poder de polícia na atualidade**. Belo Horizonte: Forum, 2014. p. 13-26.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? **Revista**

**de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, p. 97-118, set./dez. 2009.

_____. **Direito constitucional econômico**: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Transferências de atividades estatais a entes da sociedade**. Tese apresentada ao XXIV Congresso Nacional de Procuradores de Estado, São Paulo, setembro de 1998, para o Item 7 do Temário: Gestão Compartilhada do Serviço Público.

_____. **Mutações de direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROTHENBURG, Walter C. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 13, n. 2, p. 84, p. 77-92, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1441>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo estado: desenvolvimento de um sistema de corregulação para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, maio/ago. 2011.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O poder de polícia é discricionário? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Poder de polícia na atualidade**. Belo Horizonte: Forum, 2014. p. 27-45.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Poder de polícia na atualidade**. Belo Horizonte: Forum, 2014. p. 131-156.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

WEBER, Max. **Politics as vocation, Gesammelte Politische Schriften**. Munique, 1921. Disponível em: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.