

ABUSO DE PODER NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO ESTADO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Guilherme Castro de Araújo Hilgenberg¹

Hamilton Gomes de Santana Neto²

Jonathan Andrade Moreira³

Leonardo Souza de Oliveira⁴

Rebeca de Holanda Trusman⁵

RESUMO: O artigo examina o poder de polícia no Direito Administrativo brasileiro, destacando seus fundamentos constitucionais, limites jurídicos e implicações no regime de responsabilidade civil do Estado. Parte-se da análise conceitual e histórica do instituto, evidenciando sua evolução desde o Estado de Polícia até o Estado Constitucional de Direito, no qual a atuação administrativa se submete à legalidade e à proteção dos direitos fundamentais. O estudo aborda os princípios que condicionam o exercício do poder de polícia — como legalidade, finalidade, proporcionalidade, razoabilidade, necessidade e adequação — bem como as hipóteses de abuso de poder, caracterizadas pelo excesso de poder e pelo desvio de finalidade. Em seguida, analisa-se a evolução da responsabilidade civil estatal, culminando na adoção da responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco administrativo, especialmente nos casos de atuação irregular no exercício do poder de polícia. Por fim, o trabalho examina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, demonstrando como os tribunais superiores têm consolidado o entendimento de que o exercício abusivo ou desproporcional do poder de polícia enseja o dever de indenizar, independentemente da comprovação de culpa do agente público, reforçando o papel do controle jurisdicional na proteção dos direitos fundamentais.

1

Palavras-Chave: Poder de polícia. Limites da atuação administrativa. Abuso de poder. Responsabilidade civil do Estado. Direitos fundamentais. Controle jurisdicional.

¹Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

²Doutorando em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Mestre em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Especialista em Direito Processual pela Escola Superior da Magistratura do Amazonas (ESMAM). Professor de pós-graduação da ESMAM. Professor substituto na Faculdade de Direito da UFAM. Analista da Fazenda na Sefaz/AM. Advogado.

³Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

⁴Acadêmico de Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/PAIC), com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM).

⁵Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

ABSTRACT: This article examines the police power within Brazilian Administrative Law, emphasizing its constitutional foundations, legal limits, and implications for the State's civil liability regime. The study begins with a conceptual and historical analysis of the institute, highlighting its evolution from the Police State to the Constitutional State, in which administrative action is subject to legality and the protection of fundamental rights. It then addresses the principles that condition the exercise of police power — such as legality, public purpose, proportionality, reasonableness, necessity, and adequacy — as well as situations of abuse of power, characterized by excess of authority and deviation of purpose. Subsequently, the article analyzes the development of State civil liability, culminating in the adoption of objective liability based on the theory of administrative risk, particularly in cases of unlawful or disproportionate police power. Finally, the study examines precedents from the Brazilian Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice, demonstrating how higher courts have consolidated the understanding that abusive or excessive exercises of police power give rise to the duty to compensate, regardless of proof of fault by the public agent, thereby reinforcing the role of judicial review in the protection of fundamental rights.

Keywords: Police power. Limits of administrative action. Abuse of authority. State civil liability. Fundamental rights. Judicial review.

I INTRODUÇÃO

No regime jurídico-administrativo que orienta a atuação da Administração Pública, a relação entre prerrogativas estatais e limites jurídicos impostos em favor dos direitos fundamentais dos cidadãos constitui um dos eixos estruturantes do Direito Administrativo. A tensão permanente entre autoridade pública e liberdade individual manifesta-se de modo recorrente na conformação dos instrumentos jurídicos de intervenção estatal, especialmente naqueles que autorizam a atuação direta do Estado sobre a esfera jurídica dos particulares.

Nesse contexto, o poder de polícia configura-se como mecanismo essencial de atuação estatal, compreendido como a atividade administrativa por meio da qual a Administração Pública limita, condiciona ou disciplina o exercício de direitos, liberdades e atividades privadas, com a finalidade de assegurar a realização do interesse público.

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*” (Di Pietro, 2025, p. 134), o que evidencia a função conformadora desse instituto, voltada não à supressão de direitos, mas à adequação de seu exercício às exigências da ordem jurídica e da convivência social.

A possibilidade de restrição administrativa ao exercício de direitos não implica, por si só, afronta às liberdades individuais. Ao contrário, a limitação jurídica decorre da própria natureza dos direitos subjetivos, cujo exercício pressupõe a convivência harmônica entre

interesses individuais e coletivos. Nesse sentido, o poder de polícia atua como instrumento de conformação do exercício das liberdades, permitindo que estas se realizem de modo compatível com as exigências da vida em sociedade, especialmente quando o exercício irrestrito de direitos individuais possa comprometer valores coletivos constitucionalmente protegidos.

O fundamento jurídico dessa atuação estatal encontra respaldo no princípio da predominância do interesse público sobre o interesse privado, que confere à Administração Pública posição de supremacia em relação aos administrados. Tal supremacia, entretanto, não se exerce de forma irrestrita, sendo condicionada à observância do ordenamento jurídico e dos princípios que regem a atividade administrativa, os quais delimitam o alcance e a legitimidade das intervenções estatais.

A compreensão do poder de polícia sob essa perspectiva — como instrumento necessário de atuação administrativa, marcado simultaneamente por prerrogativas estatais e condicionamentos jurídicos — revela a complexidade de sua aplicação no Estado de Direito, especialmente diante da ampliação das funções administrativas e da crescente demanda por intervenções estatais em múltiplas esferas da vida social.

2 O poder de polícia no Direito Administrativo brasileiro

3

2.1 Fundamentos jurídicos e conceito do poder de polícia

No Direito Administrativo brasileiro, o poder de polícia configura-se como função administrativa típica por meio da qual o Estado exerce sua capacidade de intervenção sobre a esfera jurídica dos particulares, com o objetivo de compatibilizar o exercício das liberdades individuais com as exigências do interesse público. Trata-se de instrumento essencial à atuação administrativa, que legitima a imposição de limites, condicionamentos e restrições às atividades privadas sempre que estas possam comprometer valores coletivos juridicamente protegidos.

A concepção contemporânea do poder de polícia afasta-se de uma leitura meramente repressiva do instituto, reconhecendo-o como mecanismo permanente de conformação do exercício de direitos. Nessa perspectiva, o poder de polícia não se destina à eliminação das liberdades individuais, mas à adequação de seu exercício às exigências da ordem jurídica e da convivência social, em consonância com os valores constitucionalmente assegurados.

No plano normativo, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta conceito legal expresso de poder de polícia no artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN), nos seguintes termos:

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”. (CTN, 1966, Art.78)

Embora inserido em diploma de natureza tributária, o referido dispositivo possui conteúdo conceitual de caráter geral e é amplamente acolhido pela doutrina administrativista como referência para a compreensão do poder de polícia no Direito Administrativo. Tal circunstância decorre do fato de o exercício regular dessa atividade estatal constituir fato gerador da taxa, nos termos do artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, o que justificou sua positivação no Código Tributário Nacional.

A partir desse conceito legal, evidencia-se que o poder de polícia abrange um amplo espectro de atuações administrativas, que compreendem desde a edição de normas restritivas até a prática de atos concretos de fiscalização, controle e imposição de sanções. Essa amplitude funcional reforça a posição de supremacia da Administração Pública em relação aos administrados, ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de observância rigorosa dos limites jurídicos que condicionam o exercício dessa prerrogativa estatal.

A análise do poder de polícia sob esse enfoque normativo permite compreender sua centralidade no regime jurídico-administrativo e fornece as bases para o exame de seus fundamentos constitucionais, de seus limites e das consequências jurídicas decorrentes de seu exercício irregular, aspectos que serão aprofundados ao longo do desenvolvimento do presente trabalho.

2.2 Fundamentos constitucionais e princípios aplicáveis ao poder de polícia

O exercício do poder de polícia, no Estado Constitucional de Direito, encontra fundamento direto na Constituição Federal, a qual, ao mesmo tempo em que assegura um amplo catálogo de direitos fundamentais, reconhece a legitimidade da atuação estatal destinada à preservação de valores coletivos essenciais à convivência social. Essa atuação, contudo, não se desenvolve de maneira irrestrita, estando condicionada à observância de princípios constitucionais que conformam e limitam o exercício das prerrogativas administrativas.

Entre tais fundamentos, destaca-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, tradicionalmente apontado como elemento estruturante do regime jurídico-administrativo. Esse princípio legitima a atuação estatal voltada à proteção de interesses coletivos juridicamente qualificados, especialmente quando o exercício irrestrito de direitos individuais se mostra incompatível com a preservação da ordem pública, da segurança, da saúde ou de outros valores constitucionalmente protegidos. É a partir dessa lógica que se justifica a posição diferenciada da Administração Pública em relação aos administrados, sobretudo no exercício do poder de polícia.

Nesse sentido, Fernanda Marinela observa que:

O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares” (Marinela, 2014, p. 27).

Tal compreensão evidencia que a supremacia do interesse público constitui fundamento jurídico para a atuação administrativa, mas não autoriza, por si só, intervenções arbitrárias ou desprovidas de amparo normativo.

O poder de polícia encontra limite imediato no princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública somente pode impor restrições, deveres ou sanções quando houver previsão legal. No âmbito do Direito Administrativo, a legalidade assume contornos reforçados, uma vez que impede a criação de obrigações ou limitações à liberdade individual por mera vontade do agente público, exigindo sempre fundamento expresse no ordenamento jurídico.

De igual modo, o princípio da finalidade condiciona o exercício do poder de polícia à busca do interesse público definido em lei. A utilização desse poder para fins diversos daqueles previstos no ordenamento jurídico caracteriza desvio de finalidade, comprometendo a validade do ato administrativo e ensejando sua invalidação, além da eventual responsabilização do agente público e do próprio Estado.

Assumem especial relevância, ainda, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que funcionam como critérios de controle da intensidade das medidas de polícia. A proporcionalidade exige que a restrição ao direito individual seja adequada ao fim pretendido, necessária diante da inexistência de meios menos gravosos e equilibrada em relação aos benefícios coletivos alcançados. A razoabilidade, por sua vez, atua como parâmetro de

contenção do arbítrio administrativo, afastando medidas excessivas, desnecessárias ou dissociadas do contexto fático que justifica a intervenção estatal.

A incidência direta do poder de polícia sobre direitos fundamentais impõe a necessidade de compatibilização entre a atuação administrativa e o sistema constitucional de proteção das liberdades públicas. Direitos como a liberdade de locomoção, o direito de propriedade, a liberdade de reunião e o exercício de atividade econômica podem sofrer restrições legítimas, desde que tais limitações observem os princípios constitucionais, sejam juridicamente fundamentadas e se mostrem proporcionais ao interesse público tutelado.

Por fim, o exercício do poder de polícia está submetido a mecanismos de controle jurídico, tanto no âmbito administrativo quanto no jurisdicional. O controle da legalidade, da finalidade e da proporcionalidade das medidas adotadas constitui instrumento essencial para evitar abusos e assegurar que a supremacia do interesse público não se converta em violação indevida de direitos fundamentais, preservando o equilíbrio entre autoridade estatal e liberdade individual.

2.3 Evolução histórica e ampliação do poder de polícia

A compreensão contemporânea do poder de polícia exige o resgate de sua evolução histórica, uma vez que a conformação atual desse instituto é resultado direto das transformações sofridas pelo Estado ao longo do tempo, especialmente no que se refere à relação entre autoridade pública e liberdade individual.

O vocábulo “polícia” tem origem no termo grego *politeia*, empregado para designar o conjunto das atividades desenvolvidas no âmbito da *polis*, sem correspondência direta com o significado restrito que hoje se atribui à atuação policial. Trata-se, portanto, de uma noção ampla, associada à organização e ao governo da cidade-Estado, e não a um instrumento específico de coerção administrativa.

Durante a Idade Média, especialmente no contexto do regime feudal, consolidou-se a figura do *jus politiae*, expressão que designava o poder do príncipe voltado à manutenção da boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado. Esse poder distinguia-se da ordem moral e religiosa, cuja competência era atribuída à autoridade eclesiástica. Conforme registra a doutrina, o *jus politiae* abrangia tudo aquilo que se reputava necessário à organização da vida social, sem que houvesse limites jurídicos claramente estabelecidos à atuação do soberano.

A partir do final do século XV, sobretudo na Alemanha, o *jus politiae* passou a compreender praticamente toda a atividade estatal, conferindo ao príncipe amplos poderes de

ingerência na vida privada dos cidadãos, inclusive em aspectos religiosos e espirituais, sob o argumento de promoção da segurança e do bem-estar coletivo. Nesse período, estabelece-se uma distinção entre polícia e justiça: a primeira correspondia às normas administrativas editadas pelo soberano, aplicadas sem possibilidade de controle jurisdicional, enquanto a segunda abrangia matérias subtraídas à atuação direta do príncipe e submetidas aos juízes. Essa fase histórica ficou conhecida como Estado de Polícia, caracterizada pela inexistência de submissão do poder estatal ao controle jurídico.

A superação desse modelo ocorre com a consolidação do Estado de Direito, no qual se afirma o princípio da legalidade como um de seus pilares estruturantes. A partir desse marco, deixa de ser admissível a existência de normas às quais o próprio Estado não se submeta, passando a atuação administrativa a encontrar limites no ordenamento jurídico. Nesse contexto, o poder de polícia deixa de ser expressão de arbítrio soberano e passa a ser compreendido como atividade jurídica condicionada.

Em seu estágio inicial, o Estado de Direito desenvolveu-se sob forte influência do liberalismo, com ênfase na proteção das liberdades individuais. Nesse cenário, a intervenção estatal na esfera privada era concebida como exceção, legitimada apenas quando necessária à preservação da ordem pública, entendida, essencialmente, como segurança. A polícia administrativa, portanto, possuía caráter predominantemente preventivo e restritivo, voltado à contenção de riscos à tranquilidade social.

A partir da transição para o Estado intervencionista, essa concepção restrita de poder de polícia passa por significativa ampliação. A atuação estatal deixa de se limitar à segurança pública e passa a alcançar também a ordem econômica e social, acompanhando a complexificação das relações sociais e econômicas. Surge, assim, a distinção entre uma polícia geral, relacionada à segurança, e diversas polícias especiais, incidentes sobre setores específicos da atividade privada.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza esse processo evolutivo ao destacar que o crescimento do poder de polícia ocorreu em dois sentidos principais. De um lado, houve a expansão de sua atuação para setores anteriormente imunes à intervenção estatal, passando o conceito de ordem pública a abranger dimensões econômicas, sociais e ambientais. De outro, o poder de polícia deixou de impor apenas obrigações negativas, passando a admitir também obrigações positivas impostas aos particulares. Nas palavras da autora:

O crescimento do poder de polícia deu-se em dois sentidos: de um lado, passou a atuar em setores não relacionados com a segurança, atingindo as relações entre particulares,

anteriormente fora de alcance do Estado; o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social [...].

De outro lado, passou a possibilitar a imposição de obrigações de fazer (...). Na realidade, quer se trate de obrigação negativa, quer se trate de obrigação positiva, a pessoa que a cumpre está sofrendo uma limitação em sua liberdade, em benefício do interesse público” (Di Pietro, 2026, p. 133-134).

Essa ampliação evidencia que o poder de polícia, em sua configuração contemporânea, não se restringe à contenção de condutas ilícitas ou perigosas, mas assume função ativa na conformação do exercício de direitos, especialmente diante da necessidade de compatibilização entre interesses individuais e valores coletivos constitucionalmente protegidos, como a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a justiça social.

2.4 Polícia administrativa e polícia judiciária

A distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária é essencial para a compreensão do poder de polícia no Estado de Direito. Embora ambas se relacionem à preservação da ordem pública, tratam-se de atividades distintas quanto à finalidade e ao regime jurídico aplicável.

A polícia administrativa possui natureza preventiva, incidindo sobre atividades lícitas por meio da imposição de limitações e condicionamentos ao exercício de direitos, com vistas à proteção do interesse público. A polícia judiciária, por sua vez, apresenta caráter repressivo, atuando após a prática da infração penal, com o objetivo de apurar autoria e materialidade no âmbito da persecução penal.

Essas diferenças refletem-se no regime jurídico de cada atividade. A polícia administrativa submete-se ao regime jurídico-administrativo e aos princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, estando sujeita ao controle administrativo e judicial. A polícia judiciária rege-se por normas de Direito Processual Penal, sem prejuízo da observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Quanto aos órgãos competentes, a polícia judiciária é exercida pelas Polícias Civil e Federal, conforme o art. 144 da Constituição Federal. A polícia administrativa, por sua vez, pode ser desempenhada por diversos órgãos da Administração Pública, evidenciando o caráter transversal do poder de polícia.

Nesse contexto, insere-se a atuação das Guardas Municipais, cuja competência constitucional encontra-se delimitada pelo art. 144, § 8º, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 656 da repercussão geral, reconheceu a constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais,

inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública, vedada qualquer atividade de polícia judiciária e observadas as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional. Assentou-se, ainda, a submissão dessas corporações ao controle externo do Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal.

A delimitação firmada pelo STF reforça a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária e evidencia a necessidade de observância de limites jurídicos no exercício do poder de polícia, cuja inobservância pode ensejar a responsabilização civil do Estado.

3 Limites jurídicos do poder de polícia

O poder de polícia, enquanto instrumento essencial de atuação administrativa, encontra-se juridicamente condicionado no Estado Democrático de Direito. A legitimidade de sua incidência sobre direitos e liberdades individuais depende da estrita observância dos limites impostos pelo ordenamento jurídico, sob pena de configuração de abuso de poder e consequente invalidação do ato administrativo.

A Constituição Federal não autoriza a atuação estatal discricionária desvinculada de parâmetros normativos. Ao contrário, toda manifestação do poder de polícia deve harmonizar-se com os princípios constitucionais da legalidade, da finalidade pública e da proteção aos direitos fundamentais, assegurando que a intervenção administrativa se realize apenas na medida necessária à tutela do interesse público.

Nesse contexto, os limites jurídicos do poder de polícia não representam obstáculo à atuação administrativa, mas constituem elemento estruturante de sua legitimidade. A atuação estatal somente se justifica quando exercida dentro de um espaço juridicamente delimitado, capaz de compatibilizar autoridade administrativa e liberdade individual.

3.1 Limites legais e constitucionais

Os limites ao exercício do poder de polícia manifestam-se, inicialmente, na observância dos elementos essenciais do ato administrativo — competência, forma, motivo, objeto e finalidade — cuja inobservância compromete a validade da atuação estatal e legitima o controle jurídico. A Administração Pública somente pode intervir na esfera jurídica dos particulares quando atuar dentro dos parâmetros normativos previamente estabelecidos, orientando-se exclusivamente à satisfação do interesse público.

No plano legal, o art. 78 do Código Tributário Nacional, ao definir o poder de polícia, condiciona a regularidade de seu exercício à atuação do órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e inexistência de abuso ou desvio de poder. Tal previsão evidencia que o próprio legislador reconhece a necessidade de contenção jurídica da atividade administrativa restritiva de direitos.

Em reforço a essa compreensão, a Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) estabelece parâmetros expressos para a atuação dos agentes públicos, ao dispor que: “*esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído*” (Brasil, 2019, art. 1º). A norma explicita que o exercício de prerrogativas estatais encontra limites jurídicos claros, sendo ilícita a atuação que extrapole os contornos legais do poder conferido ao agente.

No âmbito constitucional, destaca-se o princípio da reserva legal, consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual restrições ao exercício de direitos e liberdades somente podem ser impostas por meio de lei. Além disso, o exercício do poder de polícia deve observar o devido processo legal administrativo, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição, especialmente nos casos de aplicação de sanções administrativas.

10

A conjugação entre os limites legais, constitucionais e penais demonstra que o poder de polícia, embora dotado de prerrogativas relevantes, não se exerce de forma ilimitada. Ao contrário, sua legitimidade depende da estrita observância do ordenamento jurídico, sendo o abuso de poder juridicamente rechaçado e passível de controle nas esferas administrativa, civil e penal.

3.2 Princípios limitadores do poder de polícia

O exercício do poder de polícia, embora indispensável à atuação estatal, encontra limites materiais que decorrem diretamente do Estado de Direito e da centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Entre esses limites, destacam-se os princípios da necessidade, da proporcionalidade, da adequação e da eficácia, os quais funcionam como critérios jurídicos de contenção da atividade administrativa, especialmente diante de intervenções restritivas à esfera individual.

O princípio da necessidade impõe que a atuação administrativa somente se legitime quando indispensável à proteção do interesse público, afastando intervenções baseadas em

riscos meramente hipotéticos ou em juízos abstratos de conveniência. A medida de polícia deve responder a uma ameaça concreta ou plausível, sob pena de configurar excesso de poder, passível de controle administrativo e judicial.

A proporcionalidade, por sua vez, exige uma relação equilibrada entre a intensidade da restrição imposta e a relevância do interesse público tutelado. Nesse sentido, ainda que a atuação estatal seja necessária, não se admite a adoção de medidas mais gravosas do que aquelas estritamente suficientes para alcançar o fim público pretendido. O poder de polícia não se presta à supressão desmedida de direitos, mas à sua conformação racional e equilibrada.

O princípio da adequação complementa esse raciocínio ao exigir que a medida adotada seja apta a atingir o resultado pretendido. A atuação administrativa deve guardar nexos lógicos entre o meio empregado e o objetivo público almejado, sendo ilegítimas as medidas que, embora restritivas, revelam-se inadequadas ou desconectadas da finalidade que se pretende alcançar.

Por fim, a eficácia impõe que a atuação estatal seja efetivamente capaz de prevenir ou cessar o dano ao interesse público. Medidas simbólicas, inócuas ou meramente formais não atendem às exigências do poder de polícia no Estado contemporâneo, sobretudo quando implicam restrições a direitos fundamentais sem a correspondente utilidade prática.

A observância conjunta desses princípios constitui parâmetro indispensável para a legitimidade do exercício do poder de polícia, funcionando como instrumento de racionalização da atuação administrativa e como fundamento para o controle jurídico de eventuais excessos, desvios ou arbitrariedades praticadas pelo Estado.

3.3 Excesso de poder e desvio de finalidade

O abuso de poder configura-se como vício na atuação administrativa, manifestando-se quando o agente público, no exercício de suas funções, extrapola os limites jurídicos impostos pelo ordenamento. Trata-se de categoria clássica do Direito Administrativo, diretamente relacionada ao controle da legalidade dos atos administrativos e à proteção dos direitos dos administrados frente às prerrogativas estatais inerentes ao poder de polícia.

A doutrina tradicional distingue duas modalidades de abuso de poder: o excesso de poder e o desvio de finalidade. No excesso de poder, o agente atua fora dos limites de sua competência legal, seja porque inexistente atribuição normativa para o ato praticado, seja porque, embora competente, ultrapassa os limites materiais da autorização legal. Nessa hipótese, conforme leciona Sérgio Luiz Ribeiro de Souza, “no excesso de poder, o agente público atua sem competência, seja por sua total ausência, seja por extrapolar os limites da competência que lhe

foi legalmente atribuída. O ato pode ser considerado válido até o limite em que não foi extrapolada a competência, exceto se o excesso o comprometa inteiramente” (Souza, s.d., p. 2).

Já no desvio de poder, também denominado desvio de finalidade, o agente atua formalmente dentro de sua esfera de competência, mas direciona o ato a finalidade diversa daquela prevista em lei. Embora o ato aparente legalidade sob o aspecto formal, seu conteúdo material revela afronta direta ao interesse público juridicamente tutelado. Nesse sentido, destaca o mesmo autor que “no desvio de poder, a autoridade age dentro dos limites da sua competência, mas o ato não atende o interesse público, ferindo os objetivos colimados pela norma legal. Trata-se de ato ilegal que se reveste de uma roupagem de legalidade, o que dificulta sua prova (...)” (Souza, s.d., p. 3).

A jurisprudência pátria tem reiteradamente reconhecido que o exercício irregular do poder de polícia, especialmente quando caracterizado por excesso de poder, rompe a presunção de legitimidade do ato administrativo e enseja consequências jurídicas relevantes. Nesse sentido, no Recurso Especial nº 2.019.679/BA, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a atuação fiscalizatória realizada sem observância das prerrogativas legais — envolvendo o ingresso de agentes públicos em estabelecimento comercial sem mandado judicial, bem como a condução coercitiva e a prisão do particular por suposta desobediência — configurou abuso no exercício do poder de polícia, caracterizando ato ilícito e legitimando a condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos morais (STJ, REsp 2.019.679/BA).

12

Ambas as modalidades de abuso de poder acarretam a nulidade do ato administrativo, por violação aos princípios da legalidade e da finalidade, constituindo fundamento legítimo para o controle judicial da atividade administrativa. Além disso, o reconhecimento do abuso de poder pode gerar repercussões jurídicas relevantes, como a responsabilização pessoal do agente público e, conforme o caso, a responsabilização civil objetiva do Estado pelos danos causados a terceiros, especialmente quando o abuso decorre do exercício irregular do poder de polícia.

4 Evolução da responsabilidade civil do Estado

A construção da responsabilidade civil do Estado no Direito Administrativo não se deu de forma imediata, mas resultou de um processo histórico gradual, diretamente influenciado pela transformação do próprio papel do Estado e pela consolidação do Estado de Direito. A doutrina identifica diferentes fases teóricas que refletem essa evolução, desde a negação absoluta de qualquer dever indenizatório até a consagração da responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco administrativo.

4.1 A teoria da irresponsabilidade do Estado

Na primeira metade do século XIX, prevaleceu no mundo ocidental a doutrina da irresponsabilidade absoluta do Estado, segundo a qual o Poder Público não poderia ser responsabilizado pelos danos causados por seus agentes. Tal concepção estava intimamente vinculada ao modelo do Estado Liberal, caracterizado por atuação mínima nas relações sociais e econômicas e pela forte separação entre Estado e indivíduo.

Essa compreensão encontrava fundamento na ideia da soberania absoluta e na noção da intangibilidade do poder estatal, sintetizada em expressões como *the king can do no wrong* e *le roi ne peut mal faire*. Atribuía-se ao Estado uma posição jurídica imune à responsabilização, o que, embora coerente com o contexto político da época, impunha severas limitações à tutela dos direitos dos particulares lesados por condutas estatais.

Com o advento do Estado de Direito, essa concepção passou a ser progressivamente superada, à medida que se consolidava a ideia de que o próprio Estado deveria submeter-se às normas jurídicas que institui, assumindo não apenas direitos, mas também deveres perante os administrados.

4.2 A teoria da responsabilidade com culpa e a distinção entre atos de império e de gestão

13

O abandono da teoria da irresponsabilidade conduziu ao surgimento da responsabilidade estatal fundada na culpa, inspirada nos moldes clássicos do Direito Civil. Nessa fase, passou-se a admitir a responsabilização do Estado quando demonstrada a conduta culposa de seu agente.

Entretanto, buscou-se mitigar essa responsabilização por meio da distinção entre atos de império e atos de gestão. Enquanto os atos de gestão, aproximados das relações privadas, admitiriam responsabilização, os atos de império — expressão da soberania estatal — permaneceriam imunes. Essa diferenciação, contudo, mostrou-se de difícil aplicação prática, gerando insegurança jurídica e frequentes controvérsias quanto à natureza dos atos administrativos praticados.

A insatisfação com esse modelo revelou-se inevitável, sobretudo diante da dificuldade probatória imposta ao administrado e da crescente complexidade das atividades estatais.

4.3 A teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço

Como resposta a essas dificuldades, desenvolveu-se a teoria da culpa administrativa, também denominada culpa do serviço ou culpa anônima, consagrada pela doutrina francesa, especialmente por Paul Duez. Nessa perspectiva, deixou-se de exigir a identificação do agente causador do dano, bastando a demonstração do mau funcionamento do serviço público.

A falta do serviço poderia manifestar-se por sua inexistência, funcionamento defeituoso ou retardamento, hipóteses em que se reconhecia a atuação culposa da Administração. Ainda assim, permanecia com o lesado o ônus de provar a culpa administrativa, o que continuava a dificultar o acesso efetivo à reparação.

4.4 A consolidação da responsabilidade objetiva do Estado

O estágio mais avançado dessa evolução ocorre com a adoção da teoria da responsabilidade objetiva, pela qual se dispensa a comprovação de culpa, exigindo-se apenas a demonstração do dano e do nexo causal com a atuação estatal. Conforme assinala a doutrina, trata-se de modelo que “dispensa a verificação do fator culpa em relação ao fato danoso, bastando que o interessado comprove a relação causal entre o fato e o dano”.

Essa concepção representa significativa ampliação da proteção ao administrado, na medida em que elimina obstáculos probatórios excessivos, como a identificação do agente ou a demonstração de falha subjetiva na atuação administrativa.

14

4.5 O risco administrativo como fundamento da responsabilidade objetiva

O principal fundamento da responsabilidade objetiva do Estado reside na teoria do risco administrativo, construída a partir da constatação de que o Estado detém prerrogativas jurídicas, políticas e econômicas superiores às do particular. Nesse contexto, não seria razoável impor ao administrado o ônus integral dos prejuízos decorrentes de atividades estatais exercidas em benefício da coletividade.

A teoria do risco administrativo parte da premissa de que “à maior quantidade de poderes deve corresponder um risco maior”, razão pela qual o Estado deve suportar os danos decorrentes de sua atuação, desde que presentes o dano e o nexo causal. Diferentemente do risco integral, esse modelo admite excludentes ou atenuantes de responsabilidade, como a culpa exclusiva ou concorrente da vítima, preservando o equilíbrio entre proteção do administrado e segurança jurídica do erário.

Além disso, a doutrina aponta como fundamento complementar o princípio da repartição dos encargos, segundo o qual os custos da indenização não recaem diretamente sobre um indivíduo isolado, mas são socializados entre os membros da coletividade, que, em última análise, se beneficiam das atividades e prerrogativas estatais.

Dessa forma, a evolução da responsabilidade civil do Estado revela um movimento progressivo de ampliação da tutela do administrado, alinhado aos valores da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais, sem afastar a necessidade de limites jurídicos à atuação indenizatória estatal.

5 Responsabilidade civil objetiva do Estado

A responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro encontra fundamento direto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que consagra a adoção da responsabilidade objetiva da Administração Pública pelos danos causados a terceiros por seus agentes no exercício de suas funções. Dispõe o referido dispositivo que “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”.

15

A opção constitucional pela responsabilidade objetiva afasta a necessidade de demonstração de culpa do agente público, exigindo, para a configuração do dever de indenizar, apenas a comprovação da conduta administrativa, do dano experimentado pelo particular e do nexo causal entre ambos. Tal regime jurídico é tradicionalmente explicado pela teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado, ao exercer atividades em benefício da coletividade — especialmente aquelas marcadas por prerrogativas de autoridade, como o poder de polícia — assume os riscos inerentes à sua atuação e deve suportar os ônus decorrentes de eventuais danos causados aos administrados.

A doutrina destaca que a responsabilidade objetiva estatal decorre da própria lógica do Estado de Direito, na medida em que busca reequilibrar a relação assimétrica existente entre Administração e administrados. Conforme assinala a literatura clássica sobre o tema, a atuação administrativa lícita ou ilícita que cause prejuízo ao particular rompe o equilíbrio jurídico da relação e impõe ao Estado o dever de recomposição patrimonial, independentemente da verificação de culpa subjetiva do agente.

No contexto específico do exercício do poder de polícia, a incidência da responsabilidade civil objetiva assume relevo ainda maior, tendo em vista que se trata de atividade caracterizada

pela imposição de restrições, condicionamentos e, não raro, pelo uso da coerção estatal. Sempre que essa atuação extrapola os limites legais ou se desenvolve de forma irregular, ocasionando dano ao particular, consolida-se o dever estatal de indenizar, desde que presente o nexo causal entre a conduta administrativa e o prejuízo sofrido.

O nexo causal constitui elemento indispensável à responsabilização, devendo ser demonstrado que o dano decorreu diretamente da atuação do agente público no exercício de suas atribuições. A ruptura desse nexo — como ocorre nas hipóteses de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior — afasta a responsabilidade estatal. Já o dano, por sua vez, deve ser certo e juridicamente relevante, podendo assumir natureza material ou moral, especialmente quando a atuação administrativa atinge direitos fundamentais como a liberdade, a honra ou a integridade psíquica do administrado.

Assim, a responsabilidade civil objetiva do Estado apresenta-se como mecanismo essencial de controle jurídico da atividade administrativa, funcionando como instrumento de tutela dos direitos dos particulares frente ao exercício do poder de polícia. Ao impor ao Estado o dever de indenizar os danos causados por sua atuação, o ordenamento jurídico reafirma que as prerrogativas administrativas não se exercem de modo absoluto, devendo sempre observar os limites constitucionais e legais que condicionam a legitimidade da intervenção estatal.

6 Jurisprudência do STF e STJ sobre abuso do poder de polícia

A atuação do poder de polícia pelo Estado, ainda que revestida de prerrogativas legais, está sujeita ao controle jurisdicional sempre que há indícios de abuso, excesso ou violação de direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm consolidado entendimentos importantes que demarcam a fronteira entre o exercício legítimo da autoridade estatal e os limites impostos pela ordem constitucional, destacando-se, em especial, as situações em que a atuação policial excede os parâmetros legais, ensejando responsabilização civil objetiva do Estado.

No âmbito do STJ, a jurisprudência reconhece que a atuação estatal no exercício do poder de polícia pode configurar ilícito administrativo quando há extrapolação dos limites legais e constitucionais. É exemplo paradigmático o Recurso Especial nº 2019679/BA, em que a Corte entendeu configurada a ilegalidade por abuso do poder de polícia em fiscalização que culminou em ingresso em estabelecimento sem mandado judicial, condução coercitiva da administrada e prisão por desobediência, reconhecendo-se a existência de ato ilícito e o

consequente dever de indenizar por danos morais, em razão do exercício irregular da atividade estatal.

Além disso, casos clássicos voltados à atuação policial mais generalizada reforçam a orientação do STJ no sentido de que o Estado responde civilmente quando a abordagem ou a atuação policial ultrapassa os limites da razoabilidade, ferindo direitos constitucionais. Julgados selecionados indicam que abordagens coniventes com agressões físicas ou tratamento inapropriado podem resultar em indenização por danos morais, especialmente quando a atuação dos agentes excede o necessário para a preservação do interesse público e afronta a dignidade da pessoa humana.

No STF, a jurisprudência sobre abuso do poder de polícia ganhou especial relevo em temas contemporâneos que envolvem atuação estatal em manifestações públicas. Em sessão plenária recente, o Tribunal fixou a tese no sentido de que cabe ao poder público demonstrar eventual excludente de responsabilidade civil em ações policiais, estabelecendo que a vítima alheia a protesto não precisa comprovar a responsabilidade do Estado pelos danos sofridos, pois esta responde de forma objetiva pelo resultado danoso decorrente de atuação policial em contexto de manifestação pública. Essa decisão, tomada no Recurso Extraordinário nº 1.467.145/PR (Tema 1055), representa marco jurisprudencial para a responsabilização estatal em situações de uso irregular ou desproporcional da força, ao afirmar que a responsabilidade do Estado é objetiva e independe de comprovação de culpa do agente, cabendo ao Ente Público provar fato impeditivo ou excludente.

17

Em igual sentido, o STF já havia assentado entendimento de que o Estado responde de forma objetiva por danos causados a profissionais de imprensa feridos por agentes policiais durante manifestações, reafirmando que a atuação estatal que resulte em lesões deve ser objeto de reparação, desde que presentes o dano e o nexo causal com a atuação irregular ou excessiva dos agentes estatais.

Esses precedentes guardam estreita relação com os princípios que condicionam o poder de polícia no Estado constitucional de direito — em especial legalidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana —, na medida em que demarcam a fronteira entre intervenção estatal legítima e abuso de poder. A jurisprudência dos tribunais superiores, ao reconhecer a possibilidade de indenização objetiva do Estado em casos de abuso ou excesso do poder de polícia, reforça a necessidade de que a atuação administrativa observe rigorosamente os limites

legais e constitucionais, sob pena de responsabilização civil, inclusive quando a atuação estatal provoca danos a terceiros que não participam diretamente da situação de conflito.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que o poder de polícia constitui instrumento nuclear da atuação administrativa, destinado à compatibilização entre o exercício de direitos individuais e a tutela do interesse público. A revisão conceitual, normativa e histórica demonstrou que a intervenção estatal, embora revestida de prerrogativas relevantes, encontra-se permanentemente condicionada a limites jurídicos e constitucionais, cuja observância é imprescindível à legitimidade da atuação do Estado.

A jurisprudência dos tribunais superiores, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), confirma que o exercício irregular do poder de polícia — caracterizado por excesso de poder, desvio de finalidade ou uso desproporcional da força — enseja a responsabilização civil objetiva do Estado. Precedentes paradigmáticos, como o REsp 2.019.679/BA e o RE nº 1.467.145/PR, consolidam a compreensão de que o dever de indenizar surge independentemente da comprovação de culpa do agente, bastando a demonstração do dano e do nexo causal com a atuação administrativa irregular. Esses julgados reforçam, portanto, a função reparatória do ordenamento jurídico e a necessidade de controle jurisdicional sobre a atuação estatal, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade dos administrados.

18

Além disso, a observância dos princípios constitucionais e administrativos — notadamente legalidade, finalidade, proporcionalidade, razoabilidade, necessidade, adequação e eficácia — revela-se imprescindível para a conformação do exercício do poder de polícia. Tais princípios operam como instrumentos de contenção do arbítrio estatal, assegurando que a supremacia do interesse público não se converta em violação indevida dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que legitimam a atuação do Estado na defesa de valores coletivos juridicamente tutelados.

Por fim, a consolidação da responsabilidade civil objetiva do Estado no contexto do poder de polícia reafirma a centralidade do princípio do risco administrativo e evidencia que a autoridade estatal está subordinada a limites legais e constitucionais claros. A responsabilização do Estado por atos abusivos não apenas protege os administrados, como também fortalece o controle do exercício do poder de polícia, consolidando a função do Estado como garantidor da

ordem pública, da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais. Dessa forma, a pesquisa reforça que o equilíbrio entre autoridade estatal e liberdade individual é condição sine qua non para a legitimidade e a efetividade da atuação administrativa no Estado Constitucional de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.019.679/BA. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em: 23 out. 2023. Diário da Justiça eletrônico: 27 out. 2023. Abuso no exercício do poder de polícia e indenização por danos morais.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2.019.679/BA. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em: 23 out. 2023. Diário da Justiça eletrônico: 27 out. 2023. Inteiro teor disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2936228198/inteiro-teor-2936228220>. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 608.588. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 11 set. 2015. Responsabilidade objetiva do Estado por atos policiais.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.467.145/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Julgado em: 29 out. 2025. Inteiro teor publicado em Informativos Trilhante. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/julgados/stf-re-1467145-pr>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 656 da Repercussão Geral. Tese: É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, excluída qualquer atividade de polícia judiciária e submetidas ao controle externo do Ministério Público.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Sérgio Luiz Ribeiro de. Abuso de poder. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=7e7c5f89-5690-405a-8928-c2daba4be4a5&groupId=10136. Acesso em: 7 fev. 2026.