

**ALINE LÍCIA KLEIN**

**EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA  
POR ENTIDADES PRIVADAS**

**Tese de Doutorado**

**Orientadora: Professora Titular Doutora Maria Sylvia Zanella Di Pietro**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO**

**2014**

**ALINE LÍCIA KLEIN**

**EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA  
POR ENTIDADES PRIVADAS**

Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito, sob a orientação da Professora Titular Doutora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.  
Área de Concentração: Direito do Estado

SÃO PAULO

2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

---

---

## **RESUMO**

O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar os limites e possibilidades do exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas. Primeiro, analisou-se a atividade de polícia administrativa, procurando-se definir o seu conceito e abrangência no modelo atual do Estado. Em seguida, examinaram-se as diversas configurações utilizadas pelo Estado para o desempenho das suas atividades. Foram identificadas mais detidamente as características do exercício de atividades estatais por meio de entidades da Administração indireta com personalidade jurídica privada e dos contratos de delegação e de colaboração. Após essa análise, demonstrou-se que o dogma da indelegabilidade da atividade de polícia não pode ser tomado como absoluto, de modo a vedar toda e qualquer participação privada no exercício dessa atividade. Delinearam-se os limites e possibilidades do exercício privado de atividades de polícia administrativa. Nesse ponto, constatou-se que a atividade normativa originária e o exercício de coerção não comportam a delegação do seu exercício a particulares. As demais atividades que integram o denominado ciclo das atividades de polícia são passíveis de delegação, observando-se determinados critérios e limites. Uma vez identificados os requisitos a serem observados para a delegação, aplicaram-se esses conceitos a atividades específicas de polícia administrativa. A seguir, examinou-se o regime jurídico a ser observado no exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas. Demonstrou-se que a observância de determinados aspectos desse regime jurídico consiste em condição para a legitimidade da atribuição do exercício dessas atividades a entidades privadas. Ao final, foram arroladas as conclusões obtidas ao longo do trabalho.

Palavras-chave: privatização – atividades exclusivas do Estado - poder de polícia – delegação – entidades privadas – Administração indireta

## **ABSTRACT**

This study aimed at identifying the limits and possibilities of the exercise of administrative police activities by private entities. Firstly, the activity of the administrative police was analyzed in order to define its concept and scope in the current model of State. Then, the various settings used by the State for the performance of State activities were examined. The characteristics of the exercise of State activities by means of indirect Government Agencies of private law personality and delegation and collaboration agreements were identified in more detail. After this analysis, it was demonstrated that the dogma of the impossibility to delegate police activity cannot be considered as absolute, as to prohibit any private participation in the exercise of this activity. The limits and possibilities of the private exercise of administrative police activities were outlined. At that point, it was noted that primary normative activity and the exercise of coercion do not accept delegation to individuals. The other activities that integrate the so-called cycle of police activities can be subject to delegation, considering certain criteria and limits. Once the requirements for delegation were identified, these concepts were applied to specific activities of administrative police. Then, the legal regime applicable in the exercise of administrative police activities by private entities was examined. It was demonstrated that compliance with certain aspects of this legal regime is condition for the legitimacy of assigning the exercise of these activities to private entities. At last, the conclusions obtained throughout the study were presented.

Key-words: privatization – exclusive Government activities – police power – delegation – private entities – indirect Government Agencies

## **RIASSUNTO**

Il presente studio fu svolto con l'obiettivo di identificare i limiti e le possibilità dell'esercizio delle attività di polizia amministrativa dalla parte delle entità private. In un primo momento si analizzò l'attività di polizia amministrativa, cercando di precisare il suo concetto e il suo campo d'applicazione nel modello odierno di Stato. Poi, si esaminarono le diverse forme utilizzate dallo Stato per l'esecuzione delle attività che gli spettano. Furono identificate più accuratamente le caratteristiche dell'esercizio delle attività statali per mezzo delle entità dell'amministrazione indiretta dotate di personalità giuridica privata e per mezzo dei contratti di delegazione e di collaborazione. Dopo quest'analisi si dimostrò che il dogma dell'impossibilità di delega dell'attività di polizia non può essere visto come assoluto, in modo che impedisca qualsiasi partecipazione privata nell'esercizio di questa attività. Furono delineati i limiti e le possibilità dell'esercizio privato dell'attività di polizia amministrativa. A questo punto si constatò che l'attività normativa originaria e l'esercizio coercitivo non possono essere delegati ai particolari. Le altre attività che si inseriscono nel cosiddetto ciclo delle attività di polizia sono passibili di delega, osservando certi criteri e limiti. Una volta identificati i requisiti necessari alla delega, si applicano questi concetti alle attività specifiche di polizia amministrativa. Di seguito fu esaminato il regime giuridico che deve essere osservato nell'esercizio dell'attività di polizia amministrativa dalle entità private. Si dimostrò che l'osservanza a certi aspetti di questo regime giuridico consiste nella condizione per la legittimità dell'attribuzione del esercizio di queste attività alle entità private. Alla fine furono elencate le conclusioni ottenute lungo questo studio.

Parole chiave: privatizzazione – attività esclusive dello Stato – potere di polizia – delega – entità private – Amministrazione indiretta.

## INTRODUÇÃO

O objeto da tese consiste no exame da participação de entidades privadas no exercício de atividades de polícia administrativa.

Para fins didáticos, as atividades administrativas podem ser divididas em fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção<sup>1</sup>. No exercício dessas atividades, é possível haver a colaboração de entidades privadas. Porém, a extensão da participação privada e os mecanismos empregados para tanto variam em cada uma dessas atividades.

Cabe registrar que a menção a entidades privadas como destinatárias da atribuição de atividades de polícia administrativa abarca todos os sujeitos com personalidade jurídica de direito privado, sejam particulares (pessoas jurídicas ou físicas) sejam entidades administrativas com personalidade jurídica privada.

Trata-se de entidades privadas às quais se atribui o exercício de determinadas atividades de polícia administrativa, que podem implicar, em maior ou menor medida, o desempenho de algumas prerrogativas próprias do poder público. Ressalve-se que não é em todo exercício de atividades públicas por entidades privadas que se verifica o manejo privado de prerrogativas públicas. Várias atividades públicas podem ser desenvolvidas por entidades privadas sem envolver mecanismos autoritativos.

### **1. O exercício privado de atividades de polícia administrativa**

As atividades de polícia administrativa abrangem desde atos meramente materiais, instrumentais ou acessórios ao desempenho da função pública de polícia até o exercício de atos de autoridade, inclusive com a utilização da coerção física. Entre esses extremos, há uma ampla gama de tarefas que podem envolver maior ou menor interferência das entidades privadas no exercício da atividade de polícia.

Assim, cabe analisar quais atividades de polícia administrativa podem ser desenvolvidas por entidades privadas. A questão diz respeito diretamente à problemática do desempenho por entidades privadas de prerrogativas próprias do Estado.

O exercício das atividades de polícia administrativa é usualmente concebido como sendo indelegável a entidades privadas. Pode-se localizar uma grande quantidade de

---

<sup>1</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*, 2013, p. 55.

manifestações doutrinárias no sentido da impossibilidade de se delegar a entidades privadas a função de polícia administrativa por implicar a manifestação de poder de coerção do Estado<sup>2</sup>.

A justificativa para tanto reside no monopólio estatal de violência, consagrado no sistema constitucional, em razão do qual não é possível que o Estado transfira o poder de coerção física a entidades privadas. Apenas o próprio Estado pode impor coercitivamente deveres a particulares. A possibilidade de manifestação coercitiva e imperativa da atividade de polícia pelo Estado está vinculada à legitimidade do poder político e ao princípio da República. Trata-se de poder funcional, necessário ao atendimento dos interesses da coletividade, que, por isso, foi originariamente atribuído ao Estado. Também por essa razão há o monopólio estatal da violência, como instrumento para a persecução de finalidades públicas.

Por outro lado, a doutrina aceita que atos materiais ou de mera verificação ou técnico-instrumentais, preparatórios ou sucessivos do exercício do poder de polícia<sup>3</sup>, ou ainda de mera execução<sup>4</sup> sejam exercidos por entidades privadas. Justifica-se tal possibilidade porque o ato decisório, de exercício de poder de polícia propriamente dito, continuaria sendo praticado pelo poder público<sup>5</sup>. A classificação dos atos de polícia administrativa em instrumentais ou acessórios e finais e a admissão do exercício privado dos primeiros são utilizadas para justificar a delegação a entidades privadas de diversas atividades de polícia administrativa.

A observação da realidade conduz à constatação do crescente envolvimento de entidades privadas no desempenho da função de polícia administrativa, de modo a interferir decisivamente ou até mesmo a substituir a prática do ato final pela Administração.

---

<sup>2</sup> Restringindo-nos à doutrina nacional, para fins exemplificativos, confirmam-se, entre outras, as lições de José Cretella Júnior. *Manual de direito administrativo*, 1979, p. 256-257; Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*, 2013, p. 855; Marçal Justen Filho. *Curso de direito administrativo*, 2013, p. 603-604; Diogenes Gasparini. *Direito administrativo*, 2012, p. 187-188; Heraldo Garcia Vitta. *Poder de polícia*, 2010, p. 136-157; Irene Patrícia Nohara. *Direito administrativo*, 2013, p. 161-162; Dora Maria de Oliveira Ramos, *A terceirização em matéria de poder de polícia*, 2013, p. 571; Rafael Aliprandi Mendonça. *A indelegabilidade do poder de polícia às sociedades de economia mista*, 2011.

<sup>3</sup> Entre outros, podem ser conferidos os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello. *Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação*, 1997, p. 27; Adilson Abreu Dallari. *Credenciamento mediante licitação*, 1998, p. 100; Dinorá Musetti Grotti. *Parcerias na Administração Pública*, 2006, p. 300.

<sup>4</sup> Hely Lopes Meirelles. *Direito administrativo brasileiro*, 2012, p. 138.

<sup>5</sup> Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, o centro das atividades nucleares do Estado (e, por isso, indelegáveis) restringe-se “àquelas atividades para o exercício das quais seja imprescindível o poder político, o poder estatal. Resumem-se elas, ao meu ver, ao exercício último da produção do Direito, do monopólio da força e da imposição dos tributos” (*A contratação de particulares para suporte de atividade regulatória estatal*, 1999, p. 172). Adiante, o autor assevera que podem ser delegados os meios para o exercício do poder de polícia desde que não seja transferido o poder de polícia em si, a autoridade pública que o caracteriza (ob. cit., p. 174).



Constata-se certo distanciamento entre a afirmação contundente da indelegabilidade das atividades de polícia administrativa e a realidade dos fatos. As aparentes derrogações ao princípio são numerosas.

Como as atividades de polícia repercutem diretamente na esfera subjetiva dos indivíduos e podem limitar o exercício de liberdades individuais, pode-se apresentar como sendo problemático o exercício de tais atividades por entidades privadas em qualquer caso. Mesmo a execução material das atividades de polícia administrativa é apta a determinar o conteúdo da decisão final da Administração ou inclusive substituí-la em termos práticos, interferindo inequivocamente na esfera dos particulares que se submetem a tais atividades.

Por isso, é importante analisar quais são os limites entre a inadmissível imposição coercitiva de deveres por entes privados e o exercício por entidades privadas de atividades acessórias ou instrumentais à função de polícia.

Aliás, no exercício de atividades auxiliares ou instrumentais à polícia administrativa, muitas vezes é até mesmo necessário que as entidades privadas acabem exercendo determinadas prerrogativas públicas em face dos particulares que se submetem às atividades de fiscalização, inspeção, vistoria etc. Caso contrário, em diversas situações, as entidades privadas restariam inviabilizadas de exercer as atividades que lhes foram atribuídas. A própria delegação acabaria perdendo sentido, com a necessidade de intervenção constante da Administração Pública no exercício de tais atividades.

Daí a necessidade de, ao se conferir a realização de determinadas atividades públicas a entidades privadas, atribuírem-se as competências necessárias ao cumprimento dos seus deveres<sup>6</sup>. No entanto, o exercício de tais competências envolve determinadas prerrogativas públicas e poderá acarretar, em alguma medida, restrições sobre a esfera privada dos beneficiários daquela atividade.

Disso decorre a preocupação em se diferenciarem as atividades de polícia que podem ser exercidas por entidades privadas daquelas que não são passíveis de qualquer forma de privatização.

Por um lado, a solução não está em se admitir uma ampla privatização de atividades que implicam o exercício de soberania, afastando-se princípios solidamente

---

<sup>6</sup> Para ilustrar, pode-se recorrer ao exemplo exposto por Marçal Justen Filho: “cabe apenas ao poder concedente a competência para proibir que os passageiros fumem no interior de veículos de transporte. No entanto, caberá ao concessionário exercitar a fiscalização concreta. Se não existisse a competência do concessionário para a prática dos atos materiais de execução das determinações do concedente, eles seriam ineficazes e irrelevantes” (*Teoria geral das concessões de serviço público*, 2003, p. 322).

estabelecidos no sistema jurídico. Faz-se necessário um exame mais detido de quais seriam as competências e poderes que não podem ter o seu exercício atribuído a particulares.

Por outro, o Estado não tem condições de exercer diretamente todas as atividades necessárias para o desempenho da função de polícia administrativa. Com o incremento dos fatores de risco, a atividade de imposição de controles e restrições para assegurar a ordem social adquiriu maior complexidade.

Assim, a questão que se coloca diz respeito aos critérios que devem ser utilizados para se proceder à diferenciação entre as atividades de polícia administrativa passíveis de exercício privado daquelas que não o são<sup>7</sup>. A afirmação de que a atividade de polícia não comporta qualquer delegação não é apta a justificar diversas das atividades que têm sido exercidas por entidades privadas. Porém, se essa afirmação for aplicada com rigor, a consequência seria o reconhecimento da ilegitimidade do exercício privado de uma grande quantidade de atividades que ora se encontram nas mãos de entidades privadas.

## 2. A privatização

O objeto do estudo diz respeito à privatização de atividades públicas, investigando os seus limites no que diz respeito à atividade de polícia administrativa.

Referimo-nos ao sentido amplo de privatização, que “abrange todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado”. Isso inclui desde a transferência do controle acionário de empresas estatais para a iniciativa privada até as diversas formas de desregulação, delegação da prestação de serviços públicos, contratações de terceiros, parcerias etc.. Em sentido restrito, o vocábulo “privatização” indica apenas a privatização de empresa estatal, com a transferência do seu controle acionário para o setor privado<sup>8</sup>.

Analisaremos especialmente as diversas formas de participação privada no exercício de atividades de polícia administrativa, que continuam sendo de titularidade pública. Examinam-se especialmente os mecanismos de delegação e de colaboração de terceiros.

Gaspar Ariño Ortiz aparta as diversas modalidades de privatização em dois grandes grupos. O primeiro deles agregaria aquelas que consistiriam nas verdadeiras

---

<sup>7</sup> Como acentua Pedro Gonçalves, ao tratar da delegação de poderes públicos a particulares: “o centro atual do debate reside menos na questão de saber se a delegação é constitucionalmente possível do que na definição do âmbito, na determinação dos limites e no estabelecimento das condições constitucionais da delegação” (*Entidades privadas com poderes públicos*, 2008, p. 932).

<sup>8</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro. *Parcerias na Administração Pública*, 2012, p. 215.

privatizações, nas quais se altera o regime de propriedade ou a titularidade da atividade. Já no segundo tipo de privatização há alteração do regime jurídico, que o autor insere no fenômeno da fuga do direito público porque usualmente ocorre mediante a conversão formal de regime público em entidade sujeita ao regime privado<sup>9</sup>.

Em relação às modalidades de privatização que são objeto do presente estudo, o risco que se apresenta é o de indevida fuga do direito público. Essa é uma das principais preocupações ao se examinar a participação privada na execução de atividades de polícia administrativa.

### **3. A dicotomia entre o público e o privado**

Premissa necessária a ser considerada no presente estudo é a impossibilidade de se compreender a dicotomia entre as esferas pública e privada tal como originariamente concebida.

O nascimento do direito administrativo foi marcado pela pretensão de se separar com rigidez o público e o privado.

O direito administrativo surgiu no contexto do Estado liberal, em que a intervenção estatal visava especialmente os fins de ordenação e de polícia, utilizando-se de poder e autoridade. Para submeter o exercício de tais poderes a regras jurídicas, surgiu o direito administrativo<sup>10</sup>. O nascimento do direito administrativo foi marcado então pela regulação de relações que envolvem poder-sujeição. Sob esse aspecto, o direito administrativo contrapunha-se ao direito privado, que era o ordenamento a que se submetiam os cidadãos, nas relações com os seus iguais.

Os desenvolvimentos posteriores do Estado conduziram a uma maior aproximação entre Estado e sociedade, com a intensificação da participação dos particulares no exercício de atividades de interesse público.

---

<sup>9</sup> *El ámbito privado del sector público*, 2002, p. 580.

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que há intensa controvérsia na doutrina acerca dos motivos que conduziram ao surgimento do direito administrativo. Para a maioria da doutrina, o nascimento do direito administrativo decorreu do intento de se subordinar o exercício do poder à lei. Nesse sentido, podem ser conferidos, entre outros, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*, 2013, p. 1-4; Caio Tácito. *Evolução histórica do direito administrativo*, 1997, p. 2; e Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de direito administrativo*, 2013, p. 47-49. A partir dessa concepção, Prosper Weil descreve o surgimento do direito administrativo como sendo um milagre, pois “resulta estranho que o Estado aceite voluntariamente considerar-se obrigado pela Lei” (*Derecho administrativo*, 1994, p. 35). Já para outros doutrinadores, tal narrativa do surgimento do direito administrativo seria um equívoco pois permitiu que o juiz administrativo se substituísse ao legislador na definição das normas aplicáveis à Administração. Pretendeu-se, assim, afastar a intervenção do Parlamento sobre a atividade do Executivo bem como a possibilidade de os Tribunais julgarem a Administração. É o que sustentam, por exemplo, Paulo Otero. *Legalidade e Administração Pública*, 2003, p. 269-282 e Gustavo Binenbojm. *Uma teoria do direito administrativo*, 2008, p. 9-17.

Etapa relevante nessa discussão foi a constatação de que se faz necessária a participação privada no desempenho de atividades que buscam a satisfação de interesses coletivos, à medida que a persecução dos fins públicos é uma missão compartilhada entre os setores público e privado. Reconheceu-se também que, na ampla maioria dos casos, não há atividades puramente privadas, sem qualquer interferência estatal. Verificou-se a existência de forte interdependência entre o público e o privado.

Pedro Gonçalves propõe a delimitação do espaço do Estado, em contraposição ao espaço privado, de duas formas, conforme os objetivos que se pretende alcançar. Trata-se de identificar o espaço que o Estado pode ocupar ou o espaço que o deve ocupar<sup>11</sup>. As premissas são distintas. No primeiro caso, reconhece-se que há limites à intervenção do Estado. No segundo, afirma-se que há limites à privatização. Para o autor, uma teoria das responsabilidades públicas deve considerar quais missões e tarefas o Estado tem que assumir (o que pressupõe que ele pode assumi-las).

Por isso, caberia a rejeição de definições meramente formais de atividades públicas, como sendo aquelas que são assumidas por entes públicos. Demarcações a partir de tais critérios sugerem a ausência de limites para a intervenção estatal e a possibilidade de soluções casuísticas. Há limites materiais a serem considerados.

Nesse sentido, a “competência-competência” do Estado para definir suas próprias atribuições não é ilimitada, pois há restrições constitucionais à publicização. Pode-se cogitar da vedação do exercício pelo Estado, de modo permanente, de atividades que não apresentem relevância pública ou social ou que não guardem relação com a persecução das finalidades atribuídas ao Estado pelo ordenamento jurídico. Trata-se de questão diretamente relacionada ao princípio da subsidiariedade, que é objeto de exame adiante.

Logo, a definição de uma atividade como sendo pública deve considerar a conjugação de critérios legais, definidos pelo ordenamento jurídico, e teleológicos, no sentido da sua vinculação à realização de fins constitucionalmente atribuídos ao Estado.

A significativa permeabilidade dos setores público e privado não implica a superação da distinção entre essas duas áreas. Há aspectos relevantes a serem extraídos de tal diferenciação, apesar de ser inequívoca a interpenetração entre os dois setores.

O ordenamento jurídico consagra expressamente determinadas missões como sendo estatais, atribuindo-as preferencial ou exclusivamente ao Estado. Delimita também uma esfera de autonomia privada dos indivíduos em face do Estado. Porém, o ordenamento também admite a participação privada na persecução dos fins públicos bem

---

<sup>11</sup> Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*, 2008, p. 238.

como estipula determinadas regras para o exercício da autonomia privada, revelando que também nessa esfera existe intervenção estatal.

Nesse ponto, cabe aludir às diversas propostas de um sistema ternário, com a inserção de um setor intermediário entre o público e o privado. A doutrina sugere diversas nomenclaturas para essa terceira esfera – zona mista ou intermediária, setor público não-estatal etc.<sup>12</sup>

### ***3.1. A distribuição de tarefas entre os setores público e privado***

O objeto do presente estudo vincula-se diretamente às transformações verificadas na intensidade e nas modalidades de intervenção pública. No âmbito dessa mutação, destaca-se a redistribuição de atividades entre os setores público e privado, com ênfase na cooperação e conjugação de esforços dos atores públicos e privados na persecução de finalidades de interesse coletivo.

Há maior estímulo para a participação de particulares na realização das incumbências públicas. Constata-se a redução do tamanho do Estado e a redefinição das funções por ele desempenhadas. O Estado afasta-se da execução direta de determinadas atribuições e passa a se valer de instrumentos de regulação e ativação da intervenção da própria sociedade para a execução de tais atividades.

Para tanto, o Estado utiliza-se especialmente de duas estratégias: a privatização de responsabilidades públicas e a ativação de responsabilidades privadas<sup>13</sup>. Disso resulta a atribuição de maiores responsabilidades aos atores privados e o incremento da intervenção pública em determinadas atividades privadas. É nesse contexto que se insere a delegação do exercício de funções administrativas a particulares.

Verifica-se também uma alteração em relação às atividades que passaram a ser delegadas a particulares. No século XX, utilizou-se amplamente a delegação a particulares da gestão e da exploração de serviços públicos em sentido estrito. Atualmente, constata-se a intensificação da participação de particulares na execução de tarefas nucleares do Estado, que poderiam ser consideradas públicas por natureza, tais como a gestão de prisões, a manutenção da segurança e o controle de condições de segurança técnica.

---

<sup>12</sup> Sobre o tema, pode-se consultar, entre outros, Luiz Carlos Bresser-Pereira; Nuria Cunill Grau (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*, 1999; Vital Moreira. *Administração autónoma e associações públicas*, 2003, p. 88-89.

<sup>13</sup> Pedro Gonçalves. *Entidades privadas com poderes públicos*, 2008, p. 14.

### 3.2. O Estado policêntrico

Outro aspecto a ser considerado é a nova organização da estrutura estatal.

O Estado moderno assentava-se na hierarquia e na ideia de unidade orgânica. Com o advento do Estado pós-moderno, verifica-se a desintegração dessa grande máquina, com maior diversificação e autonomia das estruturas administrativas. Como anota Jacques Chevallier, “a ordem burocrática, fundada sobre a hierarquização, é desestabilizada pela proliferação de estruturas de um novo tipo, colocadas fora do aparelho de gestão clássico e escapando ao poder da hierarquia”<sup>14</sup>. Os liames verticais de subordinação, constituídos como pirâmide, são substituídos por estruturas transversais de controle, em forma de rede.

Gilles Deleuze detecta essa transformação do Estado na forma de passagem das sociedades disciplinares para as sociedades de controle<sup>15</sup>. As sociedades disciplinares foram objeto de intenso estudo por Foucault, que assim designou o modelo predominante nos séculos XVIII e XIX e que atingiu seu auge no início do século XX. Tratava-se da sociedade que organizava os indivíduos em espaços fechados de confinamento, comandados em moldes rígidos. Especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, novas forças sociais foram se instalando, com a instituição de diferentes modos de controle que são moduláveis, autodeformantes, em variação contínua. Na expressão de Deleuze, a sociedade de disciplina é caracterizada como uma toupeira, que representaria os meios de confinamento com seus túneis estruturais, enquanto que a sociedade de controle seria representada pela serpente, de movimento ondulado, contínuo, que se entranha por toda a extensão da sociedade.

A delegação a particulares da execução de atividades de polícia administrativa insere-se nesse contexto de pluralização da Administração. As principais motivações que conduziram à multiplicação de entidades administrativas e à criação de diversos centros de imputação de competências também justificam a atribuição de execução de determinadas atividades de polícia a particulares. Entre tais justificativas, destacam-se a maior complexidade das tarefas, que demandam domínio de conhecimentos especializados, maior especialização e agilidade, por um lado, e o aspecto estritamente material, de mera execução, de outras tantas atividades voltadas ao exercício da polícia administrativa, por outro. Em diversos casos, essas necessidades podem ser satisfeitas de modo mais eficiente pela iniciativa privada.

---

<sup>14</sup> *O Estado pós-moderno*, 2009, p. 99.

<sup>15</sup> “*Post-scriptum*” sobre as sociedades de controle, 1992, p. 219-226.

### ***3.3. Os setores público e privado no controle de riscos***

O desenvolvimento científico e tecnológico repercutiu nas funções desempenhadas pelo Estado.

Atribui-se à sociedade de hoje a caracterização de “sociedade de risco”<sup>16</sup>. O risco mencionado relaciona-se com a noção de perigo, de ocorrência futura de um dano ou de uma lesão. Vincula-se à contingência decorrente da complexidade da sociedade contemporânea, que deu ensejo à multiplicação dos riscos derivados da atividade humana. A substituição da produção artesanal pela atividade industrial em larga escala e o incentivo ao consumo demandam constante inovação tecnológica, que é acompanhada de riscos até então não conhecidos. Em alguma medida, trata-se de riscos e incertezas fabricadas.

A crescente complexidade da vida social e o elevado grau de desenvolvimento tecnológico verificado nas atividades econômicas conduziram a uma ampliação da necessidade de regulamentação específica e técnica. Isso implicou o aumento da demanda pelo exercício da atividade de polícia pelo Estado, ao mesmo tempo em que se verificou uma maior especialização e diferenciação destas atividades. A adequada proteção da saúde, do meio ambiente, da segurança etc. atualmente exige a permanente vigilância estatal. A verificação do cumprimento de normas cada vez mais complexas determina o controle contínuo de diversos aspectos da vida dos cidadãos, fazendo-se necessária uma maior colaboração privada para que o Estado possa exercer a função de polícia administrativa.

O controle adequado dos riscos da ciência e da técnica requer uma estrutura complexa. Constata-se que as estruturas material e de pessoal da Administração não dão conta do exercício do controle necessário. A dificuldade não é só da Administração mas também do legislador, que não detém o conhecimento necessário para a formulação das regras aplicáveis aos setores da ciência e da tecnologia. No âmbito da sociedade de risco, é relevante prevenir e administrar os riscos por ela criados. E o Estado não tem condições de desenvolver tais atividades sem a colaboração privada.

A solução para isso foi recorrer-se a entes privados, que detêm a capacidade e o conhecimento necessários para o exercício das funções tais como as de controle, inspeção e certificação.

Com isso, a participação privada no exercício da atividade de polícia administrativa ganhou destaque, enfatizando-se a atribuição a particulares do controle dos

---

<sup>16</sup> O termo “sociedade de risco” pode ser atribuído a Ulrich Beck e foi desenvolvido especialmente na sua obra *Sociedade de risco*, 2011.

riscos da técnica. Parcela da reestruturação do Estado deve-se à complexidade tecnológica e à necessidade do seu controle.

A colaboração de entidades privadas na realização de tarefas de polícia administrativa não é um fenômeno novo. Tradicionalmente, tais entidades dedicavam-se precipuamente à gestão e à execução de decisões públicas. Mais recentemente, foram atribuídas outras funções a tais entidades, às quais cabe inclusive a tomada de decisões vinculantes relacionadas à gestão dos riscos tecnológicos.

Constata-se um crescente exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Deixou de ser uma colaboração simplesmente preparatória ou executiva para ser uma colaboração declaratória e, em alguma medida, decisória. A Administração reconhece sua incapacidade não apenas por não dispor dos meios materiais para executar as intervenções necessárias mas também porque não detém os conhecimentos especializados imprescindíveis para adotar as decisões em tais setores<sup>17</sup>.

Assim, o sistema de controle da técnica e de seus riscos é integrado por agentes privados que exercem funções que até então cabiam exclusivamente ao Estado.

Em alguma medida, a atuação dos particulares, legitimada tecnicamente, passa a ser revestida de legitimação jurídica.

Essa circunstância é apta a gerar diversos questionamentos, inclusive sob o ponto de vista da legitimação democrática. Não apenas a função administrativa mas também a própria função legislativa encontra-se limitada frente aos avanços da ciência e da técnica. Isso demanda não apenas uma colaboração excepcional dos particulares mas também a atribuição do exercício de funções públicas a entidades privadas, inclusive de conteúdo decisório. À medida que a legitimidade da transferência de funções públicas não pode se apoiar na presumível autoridade técnica desses particulares, é imprescindível a legitimação democrática de tal processo, o que ocorre com a lei. É necessária a legitimação jurídica.

É nesse contexto que nos propomos a analisar o exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas.

---

<sup>17</sup> No contexto europeu, o direito comunitário exerceu grande influência para a transferência a particulares das funções de controle, inspeção e certificação. Isso pode ser atribuído a dois motivos principais: a grande complexidade técnica da tarefa de assegurar a segurança industrial e a proteção do meio ambiente e a necessidade de se superarem obstáculos técnicos para se garantir a livre circulação de mercadorias no mercado comum (Dolors Canals i Ametller. *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad*, 2003, p. 102-103).



#### **4. Estrutura do trabalho**

No Capítulo I, analisamos a atividade de polícia administrativa, procurando-se definir o seu conceito e abrangência no modelo atual do Estado. Identificaram-se os poderes nela abrangidos, inclusive para diferenciá-los das situações em que particulares exercem poderes privados.

No Capítulo II, examinamos as diversas configurações utilizadas pelo Estado para o desempenho das suas atividades. São identificadas mais detidamente as características do exercício de atividades estatais por meio de entidades da Administração indireta com personalidade jurídica privada e de contratos de delegação e de colaboração. A autorregulação também é objeto de exame específico, à medida que o exercício de atividades públicas por particulares também pode aparecer nessa manifestação regulatória da sociedade.

Após essa análise, no Capítulo III, demonstramos que o dogma da indelegabilidade da atividade de polícia não pode ser tomado como absoluto, de modo a vedar toda e qualquer participação privada no exercício dessa atividade. Delineiam-se os limites e possibilidades do exercício privado de atividades de polícia administrativa. Procura-se identificar o núcleo da atividade estatal que não comportaria qualquer tipo de delegação. Após, são delineados os requisitos a serem observados para a delegação. Esses conceitos operacionais são então aplicados a atividades específicas de polícia administrativa, para se concluir em relação a cada uma delas acerca da possibilidade ou não de delegação.

A seguir, no Capítulo IV, examinamos algumas questões relacionadas ao regime jurídico a ser observado no exercício de atividades de polícia administrativa por entidades privadas. Demonstra-se que a observância de determinados aspectos desse regime jurídico consiste em condição para a legitimidade da atribuição do exercício dessas atividades a entidades privadas.

Ao final, são arroladas as conclusões obtidas ao longo do trabalho.

## CONCLUSÕES

Com o presente estudo, objetivou-se demonstrar as diretrizes gerais para a identificação dos limites e possibilidades do exercício de atividades de polícia por entidades privadas.

Nesse ponto, não serão reiteradas as conclusões parciais obtidas e destacadas no corpo do texto. Serão apresentadas, em termos sumários, as conclusões que retratam os principais contornos que podem ser extraídos do estudo em relação ao exercício de atividades de polícia por entidades privadas.

1. Nem todos os atos praticados no exercício da função administrativa envolvem o manejo de poder de autoridade, no sentido de implicar a produção unilateral de efeitos jurídicos que incidem sobre a esfera jurídica de terceiros, independentemente da vontade destes.

2. Para fins operacionais, adota-se a sistemática do “ciclo de polícia”, que divide em quatro grupos as atividades compreendidas no exercício dessa função: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia. Isso permite evidenciar que a diversidade das funções compreendidas no exercício da atividade de polícia impede que seja fornecida uma resposta única a respeito da possibilidade ou não de seu exercício por entidades privadas. O principal aspecto a ser identificado é o de que nem todas as atividades envolvem o exercício do poder de coerção.

3. A categoria “poder jurídico” pode ser concebida como um gênero, que tem como espécies os poderes titularizados pelo Estado e os poderes privados. Podem ser semelhantes as manifestações de exercício de poderes públicos e privados que se apresentam, inicialmente, de forma juridicamente neutra. Para diferenciá-las, é necessário analisar qual é o seu fundamento jurídico, qual seja, a natureza da função desempenhada no exercício do referido poder ou a natureza da relação existente entre o titular do poder e aquele que se encontra a ele sujeito.

3.1. A atividade de segurança privada, contratada por particulares, pode envolver apenas o manejo de poderes privados. Trata-se de poderes reconhecidos pelo direito privado e que têm o seu uso por qualquer pessoa tolerado em circunstâncias específicas, tais como os de uso da força no contexto de legítima defesa e de flagrante delito. Já nas hipóteses em que o contratante da segurança privada é a Administração, as atribuições do

particular podem envolver o desempenho de algumas atividades públicas. Porém, os agentes de segurança privada não podem exercer coerção, mesmo quando lhes for atribuída a vigilância de bens públicos, restringindo-se ao exercício excepcional dos poderes privados de defesa.

3.2. Os poderes que as associações privadas exercem sobre os seus associados consistem em poderes privados. Uma das principais manifestações desses poderes é a aplicação de medidas disciplinares em relação aos associados. Assim, em princípio, as sanções aplicadas por associações privadas não consistem em exercício de poder punitivo do Estado. Mas se a adesão à entidade privada for obrigatória, ainda que se trate de associação civil, os poderes por ela praticados deverão ser de origem estatal, exercidos mediante delegação.

4. Não se verifica ampla liberdade para o Estado decidir acerca do modo de exercício das suas funções. Há limites que impedem a livre atuação da Administração sob o direito privado em relação a determinadas atividades. Além disso, a possível autorização outorgada pelo legislador para a atribuição de missões públicas a entidades privadas não pode ser empregada em qualquer situação, sendo necessário ponderar a adequação da solução em face do caso concreto.

4.1. As autarquias são entidades com natureza jurídica pública que detêm capacidade administrativa específica, reputando-se ser a sua atuação equivalente à própria ação da Administração direta. Por isso, não se opõem óbices ao exercício de atividades de polícia administrativa pelas autarquias.

4.2. As empresas públicas e as sociedades de economia mista são entidades da Administração indireta com personalidade jurídica de direito privado e fins econômicos. Apesar de usualmente mencionar-se que as empresas estatais poderiam ter por objeto a prestação de serviço público ou o desempenho de atividade econômica, reputamos que também podem desenvolver atividades de polícia administrativa. Nesta hipótese, o seu regime jurídico será semelhante ao das empresas estatais que prestam serviço público.

5. Para o exercício indireto de atividades de polícia administrativa por particulares, podem ser utilizados especialmente os contratos de colaboração e os contratos de delegação.

5.1. Os contratos de colaboração destinam-se à satisfação de necessidades instrumentais da Administração. Na execução das obrigações contratuais, o particular exercita as suas próprias competências, de direito privado, para cumprir as obrigações que lhe foram atribuídas, sem assumir obrigações perante terceiros. Esse tipo de contrato não é

objeto de maiores preocupações em relação ao desempenho de atividades de polícia administrativa por não envolver o trespasse do exercício de poderes e prerrogativas públicas para o particular nem repercutir na responsabilidade do Estado pelo cumprimento de suas missões institucionais.

5.2. A terceirização de atividades administrativas envolve geralmente a transferência a particulares do exercício de determinadas atividades materiais, sob a forma de contrato de prestação de serviços. Constata-se a inadequação do critério que distingue as atividades-meio das atividades-fim para determinar que apenas as primeiras poderiam ser objeto de terceirização. Não há como se distinguir com precisão em que consiste a atividade-meio e a atividade-fim em cada caso. Além disso, o art. 37, inc. XXI, da CF/88 não restringe a aplicação da técnica contratual às atividades-meio da Administração. Logo, os limites à delegação do exercício de funções públicas a particulares não se vinculam ao fato de se tratar de atividade-meio ou atividade-fim e sim aos aspectos intrínsecos da atividade, que revelam a viabilidade ou não de ser objeto de contrato.

5.3. Ainda que o conceito de contrato de concessão tenha sido construído no direito nacional de modo atrelado à concessão de serviços públicos, o seu objeto possível não é apenas este. Entre as modalidades de concessão, destaca-se a concessão administrativa. Pela ampliação do objeto da concessão que determina, apresenta maiores desafios quanto à delimitação dos direitos e prerrogativas transferidos ao concessionário. De todo modo, os limites de delegabilidade do objeto são os mesmos aplicáveis às demais modalidades de concessão.

5.4. A delegação do exercício de poderes públicos é verificada com frequência no âmbito dos contratos de concessão. Atribuem-se ao concessionário poderes à medida que sejam estritamente necessários para o cumprimento efetivo das suas obrigações. Portanto, não há nenhuma anormalidade no desempenho de poderes públicos por particulares mediante atribuição contratual. O fato de a delegação de atividades de polícia administrativa implicar o trespasse do exercício de determinados poderes públicos a particulares não pode ser invocado como óbice absoluto à delegabilidade dessa atividade.

6. A autorregulação comporta várias modalidades, que vão da delegação legislativa de competências, que seria o caso das ordens profissionais, ao exercício de atividade estritamente privada, na esfera associativa, sem conferência de efeitos públicos. Na parcela intermediária, há diversas formas de incentivo estatal à autorregulação e de atribuição de efeitos públicos aos resultados produzidos pelas entidades, no exercício de atividade privada. Os poderes envolvidos no exercício da autorregulação podem tanto ter

origem pública quanto privada, o que determina também a natureza das atividades que desenvolvem. Nas modalidades de autorregulação impostas pelo Estado, pode-se verificar o desempenho de atividades de polícia administrativa por entidades privadas, mediante delegação estatal.

7. São recorrentes as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais no sentido da indelegabilidade das atividades de polícia administrativa. Porém, encontram-se, cada vez com maior frequência, ressalvas e exceções, admitindo a delegação de várias atividades compreendidas na função de polícia. Consta-se, assim, a inviabilidade de se tratar a matéria a partir da enunciação de um princípio geral de indelegabilidade, sendo necessário analisar separadamente os limites e possibilidades de delegação em relação às atividades específicas.

8. São usuais as manifestações no sentido da possibilidade de desenvolvimento por entidades privadas de atividades instrumentais ou acessórias ao exercício das atividades de polícia administrativa. A doutrina propõe a separação entre atividade jurídica e atividade material da Administração, enunciando ser a segunda desprovida de conteúdo jurídico. Para alguns, a atividade técnica consistiria em parcela da atividade material da Administração. Reputamos não ser possível promover-se uma dissociação absoluta entre os atos materiais e os atos jurídicos da Administração, de modo a se retirar a relevância dos primeiros. A atividade material usualmente encontra-se acompanhada de atos jurídicos, que refletem as decisões da Administração e não podem ser simplesmente separados da atuação material. No momento da execução da atividade material, com frequência, demanda-se também a prática de atos jurídicos, ainda que em menor medida. Logo, o desempenho inclusive de atividades meramente materiais pode ser apto a produzir repercussões jurídicas e influenciar o exercício da função pública em si.

9. São recorrentes também as manifestações no sentido de que poderiam ser atribuídas a entidades privadas a simples preparação ou execução de atividades de polícia administrativa.

9.1. Em relação à participação na preparação de decisões, o risco que se apresenta é de delegação fática de poder de decisão, à medida que a Administração acaba ficando vinculada às conclusões atingidas pelos particulares. Esse risco pode ser minimizado com a previsão contratual minuciosa de deveres e parâmetros obrigatórios a serem observados pelo particular. A participação privada estritamente na execução de medidas de polícia administrativa, em tese, é apta a gerar menos polêmicas por envolver precipuamente a realização de atividades materiais. Porém, é necessário identificar se

também não estão sendo trespassadas atividades jurídicas, para então se avaliar a sua delegabilidade.

9.2. Aqueles que defendem que poderiam ser exercidos por particulares atos de preparação e de execução de atividades de polícia justificam essa possibilidade pelo fato de essas atividades não envolverem manifestação de poder decisório. Consideram então ser o exercício de poder decisório o critério determinante a inviabilizar a delegação. Porém, a identificação da presença ou não de manifestação de poder de decisão muitas vezes não é fácil. Com frequência, atos considerados meramente materiais agregam também a prática de atos jurídicos de cunho decisório pelo delegatário. Por isso, não é possível fornecer respostas genéricas e abstratas, sendo necessário examinar as competências especificamente implicadas em cada caso para se determinar a delegabilidade ou não da atividade.

10. Reputamos que o ordenamento jurídico admite o exercício indireto de atividades de polícia administrativa, não sendo necessária a autorização expressa no texto constitucional. Não há uma definição restritiva dos objetos que são passíveis de contratação administrativa, cabendo ao ente titular da atividade deliberar acerca do modo de seu exercício, observando os limites intransponíveis para o objeto contratado.

11. A definição do núcleo das atividades essencialmente estatais, no sentido de não comportarem qualquer tipo de exercício privado, demanda a consideração de vários critérios. Os princípios da soberania e republicano determinam a reserva de atividades essenciais ao Estado a serem exercidas apenas pelos legítimos representantes do povo. Ao empregar a força, o poder público manifesta a sua autoridade em grau máximo, do que decorre o nível mais intenso de intervenção estatal na esfera privada dos cidadãos. O monopólio do uso da força não é propriamente da atividade de polícia e sim dos meios utilizados para executar determinadas atividades. Disso decorre que as atividades que demandem o emprego da força são de execução exclusiva pelo Estado. Em relação ao argumento relacionado ao princípio da isonomia, no sentido de que seria vedado o exercício de poderes públicos por particulares porque isso supostamente propiciaria uma situação de desigualdade entre os indivíduos, reputamos que não consiste em óbice absoluto. A delegação do exercício de uma atividade pública, por si só, determina a desigualdade do contratado em relação aos demais particulares, sem que isso implique o exercício de supremacia de um particular sobre outro se a atividade for desenvolvida observando critérios imparciais e objetivos.

12. A partir desses limites, identificou-se como sendo possível a delegação de atividades de polícia administrativa que não impliquem o uso da coerção ou manifestação

de amplo poder decisório. O particular não pode fazer uso da força nem ser autorizado a tomar decisões de natureza político-estratégica ou que impliquem ampla margem de liberdade para determinar os critérios do desempenho da atividade de polícia administrativa no caso concreto. Em qualquer caso, a possibilidade de ser delegada a particulares a prática de atividades de polícia administrativa não pode implicar qualquer violação a direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

13. Reputamos que os principais critérios e requisitos para a delegação de atividades de polícia administrativa consistem nos seguintes: a) necessidade de identificação expressa dos poderes públicos cujo exercício é objeto de delegação; b) necessidade de prévia programação dos critérios e procedimentos a serem observados na execução das atividades delegadas; c) necessidade de se assegurar a objetividade e impessoalidade na execução das atividades delegadas; d) necessidade de retenção dos dados para posterior controle pelo concedente; e) delegação do exercício de poderes públicos com caráter temporário e acessório à delegação da atividade principal; f) vedação de delegação de poderes públicos desvinculada do exercício de atividades públicas.

14. Consideramos ser necessária a autorização legislativa para a delegação de atividades de polícia administrativa a entidades privadas, inclusive para a legitimação do exercício da função pública por particulares.

15. Os poderes de execução coerciva devem ser desenvolvidos diretamente pelo Estado, não sendo passíveis de delegação, como decorrência do monopólio estatal do uso da força. Porém, permite-se a delegação de atividades instrumentais e acessórias. Os limites diferenciais entre a vedação de delegação dos poderes coercivos e a possibilidade de delegação de atividades instrumentais e acessórias ao exercício da coerção são evidenciados ao se analisar a possibilidade de gestão privada de presídios. As atividades de natureza jurisdicional e jurisdicional-administrativas não são passíveis de ter o seu exercício transferido para particulares. Em relação às atividades administrativas, seria permitida a delegação de atividades assistenciais, de saúde e educação. O exercício de função disciplinar não poderá ser trespassado a particulares. Em relação à segurança interna e ao monitoramento dos estabelecimentos, reputamos ser possível a sua delegação caso sejam desenvolvidos com a prévia definição dos seus critérios e reduzida interferência humana.

16. O direito de punir que está presente nas sanções administrativas é vinculado diretamente ao Estado, como atributo da sua soberania, e não é passível de exercício por particulares. A sanção é uma consequência negativa, punitiva. Pelo seu caráter repressivo e a imediata restrição de direitos que implica, reputamos não ser delegável o poder

sancionatório a particulares. Em relação à aplicação de sanções, o exercício de poderes de autoridade não é apenas acessório à atividade e sim o seu conteúdo principal.

17. A possibilidade de delegação do exercício de poder normativo restringe-se aos atos normativos derivados, que têm como fonte os atos produzidos no exercício do poder legiferante. O exercício de poder normativo derivado depende de expressa delegação e da delimitação do seu exercício pelo delegatário, com a indicação das matérias sobre as quais poderá versar e fixação de parâmetros mínimos a serem observados. Fenômeno distinto do exercício de poder normativo derivado por particulares é a atribuição de efeitos públicos a normas de origem privada, que são produzidas no exercício de atividade privada. Os efeitos públicos conferidos a normas privadas não decorrem da transferência do exercício de poderes públicos a particulares e sim de um ato estatal posterior que reconhece e valida a norma de origem privada, conferindo-lhe obrigatoriedade. Consideramos ser necessária a autorização legal também para a recepção de normas técnicas pelo sistema jurídico.

18. A fiscalização do respeito às normas de polícia verifica a regularidade da sua observância e do exercício dos direitos pelos administrados. As atividades de fiscalização podem compreender tanto atos materiais quanto jurídicos. Dependendo da extensão das missões conferidas aos particulares, as atividades de controle podem implicar o exercício de poderes públicos. Reputamos ser possível a participação privada nas diversas atividades de fiscalização compreendidas na função de polícia administrativa, desde que possam ser exercidas com a aplicação de critérios objetivos e previamente determinados.

19. As atividades de certificação, inspeção, vistorias e outras similares, que designamos genericamente como atividades de avaliação de conformidade, apresentam principalmente caráter declaratório, de atestação da conformidade de determinado produto ou instalação com as normas setoriais aplicáveis. No âmbito de exercício de poderes públicos, estão incluídas apenas as avaliações de conformidade que são impostas pela lei, cujos resultados são dotados de força probatória especial. Reputamos ser possível, em tese, a delegação a particulares do exercício das diversas atividades compreendidas na avaliação de conformidade de natureza obrigatória. Porém, a Lei nº 9.933/99 veda expressamente a delegação pelo INMETRO a entidades privadas de atividades de sua competência que impliquem o exercício de poder de polícia. Autorizou a delegação apenas de atividades materiais e acessórias, de caráter técnico. Diante da expressa vedação legal, as atividades exercidas pelo INMETRO que retratam o exercício do controle em si não podem ser delegadas.



20. As atividades de inspeção e vistoria veicular implicam a realização de testes e verificações que são necessários para a prática de atos tais como o licenciamento e a transferência de veículos. Consideramos ser possível a delegação das atividades de inspeção e vistoria veicular. A identificação do exercício de poderes públicos por particulares que prestam tais serviços depende das atividades que são efetivamente desempenhadas. Se a aprovação ou reprovação do veículo for realizada diretamente pelo particular delegatário, produzindo efeitos imediatos na esfera jurídica do proprietário do veículo, há de se reconhecer o exercício privado de poderes públicos. Já na hipótese de o ato de aprovação ou reprovação do veículo e da emissão dos respectivos certificado e selo ser realizada pela própria Administração, as atividades exercidas pelo particular consistem em atos preparatórios, de conteúdo técnico, de decisão a ser adotada pela Administração.

21. As atividades que produzem efeito de certeza pública ou são dotadas de força probatória especial correspondem especialmente àqueles desempenhadas por notários e registradores. Nos termos do art. 236 da CF/88, essas atividades são desenvolvidas em caráter privado, por delegação do poder público. Consistem no desempenho de atividade jurídica por particulares, de natureza pública, que envolve o exercício de determinados poderes públicos. Ainda que seja discutível o seu enquadramento nas atividades administrativas, constitui-se em importante exemplo de exercício de poderes públicos por particulares.

22. Pode haver também participação privada no desenvolvimento do procedimento administrativo. Quando se trata da atribuição da integralidade do procedimento ao particular, o que se verifica é a substituição do procedimento administrativo por um procedimento privado publicamente regulado e controlado. Já nas hipóteses de atribuição de algumas das etapas do procedimento a particulares, na preparação de decisões públicas, o risco verificado é o de perda do controle do processo pela Administração e privatização de fato deste, uma vez que o conteúdo da decisão acabaria ficando nas mãos de particulares. Por isso, essa atividade apenas poderá ser desenvolvida por particulares se for possível o efetivo controle da Administração sobre o seu desenvolvimento.

23. A delegação das funções de arrecadação e fiscalização de tributos, inclusive a entidades privadas, é expressamente prevista na legislação. A capacidade tributária ativa, que não se confunde com a competência tributária, é passível de delegação a entidades privadas, como consta expressamente do art. 7º do CTN. Essas atividades são desenvolvidas especialmente no âmbito da parafiscalidade, que demanda autorização legal.

24. Os controles e restrições que são aplicáveis às entidades da Administração indireta com personalidade privada aproximam-se mais daqueles incidentes sobre os entes dotados de personalidade jurídica pública do que daqueles aplicáveis aos particulares. Por isso, os limites que recaem sobre as empresas estatais para o exercício de atividades de polícia administrativa são distintos em relação aos que incidem sobre os particulares. Diversos dos argumentos usualmente empregados para justificar a suposta indelegabilidade das atividades de polícia a entidades privadas aplicam-se apenas a particulares que não integram o aparato estatal. Consideramos que as empresas estatais não podem exercer a coerção física, por se encontrar reservada a servidores públicos, devendo-se também observar a reserva constitucional dos arts. 142 e 144 da CF/88. Em relação às demais atividades compreendidas na função de polícia administrativa, inclusive a sancionatória, reputamos que podem ser desempenhadas por empresas estatais desde que sejam adotadas as cautelas necessárias para se assegurar a objetividade, impessoalidade e isonomia.

25. A escolha por uma entidade privada para o exercício de determinadas atividades de polícia administrativa não pode conduzir à redução do nível de garantia ou de proteção dos direitos dos administrados.

26. As entidades privadas que desempenham funções públicas submetem-se ao direito administrativo especialmente no que diz respeito ao exercício das funções públicas que lhes foram atribuídas. As suas relações jurídicas referentes a aspectos da sua atuação que não se relacionam diretamente com a atividade administrativa são regidas pelo direito privado. Isso determina a incidência do regime de direito público especialmente no que se refere ao vínculo com a entidade pública e, em menor grau, às suas relações com terceiros, sendo que a sua configuração organizativa é regida precipuamente pelo direito privado. Essa constatação aplica-se especialmente a particulares, considerando que as entidades administrativas com natureza privada submetem-se a determinados aspectos de direito público também no que diz respeito à sua gestão empresarial.

27. Os particulares que desempenham atividades de polícia administrativa mediante delegação estatal vinculam-se diretamente aos direitos fundamentais no que diz respeito ao exercício dessas funções, tal como se o próprio Estado estivesse atuando diretamente.

28. Os atos praticados por entidades privadas no exercício de atividade pública são atos administrativos porque traduzem o manejo de prerrogativas públicas. O ordenamento jurídico confirma o reconhecimento de que determinados atos praticados por

particulares consistem em atos administrativos ao prever o cabimento de mandado de segurança contra tais atos.

29. O particular submete-se ao dever de observar o devido processo ao exercer atividade pública por delegação. O dever de observância do devido processo aplica-se ao próprio desenvolvimento da atividade delegada bem como às relações mantidas pelo delegatário com terceiros. A concretização da garantia do devido processo, com todos os seus requisitos e procedimentos, encontra-se delineada principalmente na lei e no contrato.

30. É dever do poder concedente exercer o controle sobre a atividade delegada. Os graus de controle variam de acordo com o tipo de contratação, apresentando-se de modo mais intenso em relação aos contratos de delegação. O controle deve abranger as atividades do particular relacionadas com o exercício da função pública que lhe foi atribuída, não atingindo a estrutura empresarial, à medida que esta se sujeita ao direito privado.

31. O regime de responsabilidade civil sofre variações, de acordo com as funções atribuídas ao particular. Quando não há transferência ao particular da responsabilidade pela gestão da atividade pública, cabendo-lhe apenas a execução de prestações específicas e previamente determinadas pela Administração, a responsabilidade do contratado perante a Administração é subjetiva. Porém, a Administração responde objetivamente perante terceiros, inclusive quanto aos atos praticados pelo contratado. Já nos contratos de delegação, a regra geral é de que cabe exclusivamente ao delegatário responder por ações ou omissões, decorrentes do exercício da função delegada e que causem danos a terceiros, nos termos do art. 37, §6º, da CF/88.

## REFERÊNCIAS

- ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. 4. ed., v. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1978.
- ALFONSO, Luciano Parejo. Los actos administrativos consensuales en el derecho español. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, a. 3, n. 13, p. 11-43, jul./set. 2003.
- ALMEIDA, Mário Aroso de. *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*. Coimbra: Almedina, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. *Revista de Direito do Estado - RDE*. Rio de Janeiro: Renovar, a. 1, n. 1, p. 155-173, jan./mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- \_\_\_\_\_. As PPPs e as concessões administrativas. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Estudos sobre a lei das parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 31-46.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO, Luiz Eduardo Diniz. Delegação do poder de sanção a associação privada com viés público: o caso da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Brasília: Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, a. XI, n. 33, p. 273-305, jul./set. 2012.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 5. ed., 6. tir. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. SABESP – Serviço público – Delegação a empresa estatal – Imunidade a impostos – Regime de taxas. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 92, p. 70-95, out./dez. 1989.

ATALIBA, Geraldo; FOLGOSI, Rosolea. Saneamento básico – serviço público estadual e municipal – contrato administrativo entre SABESP e município – concessão não ordinária. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 9, p. 105-122, 1995.

AUBY, Jean-Bernard. *Contracting out and “public values”*: a theoretical and comparative approach. Disponível em: [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard\\_Auby\\_CompAdLaw.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard_Auby_CompAdLaw.pdf). Acesso em: 18.2.2014.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade civil da Administração Pública - aspectos relevantes. A Constituição Federal de 1988. A questão da omissão. Uma visão a partir da doutrina e da jurisprudência brasileiras. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 293-336.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

\_\_\_\_\_. *Uma introdução à ciência das finanças*. 13. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A competência para criação e extinção de serviços notariais e de registros e para delegação para provimento desses serviços. Parecer jurídico. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 22, n. 47, p. 197-212, jul./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed., 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. Natureza jurídica das bolsas de valores. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 20, n. 81, p. 217-222, jan./mar. 1987.

\_\_\_\_\_. *Regime dos servidores da Administração direta e indireta*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

\_\_\_\_\_. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 20, p. 21-28, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Natureza jurídica dos corretores oficiais: os corretores oficiais não são funcionários públicos. São comerciantes. Separata da *Revista Direito*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, v. XIII, 1943.

\_\_\_\_\_. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed., 2. tir., v. I. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. 3. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Invalidez de exercício direto pelo Estado dos serviços notariais e de registros. Interpretação conforme a Constituição do art. 1.361, §1º, do novo Código Civil. Parecer. Disponível em: <http://www.irtdpjbrasil.com.br/NEWSITE/Barroso.htm>. Acesso em: 31.10.2013.

BATTINI, Stefano. Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un diritto amministrativo globale? *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, n. 2, p. 359-388, 2005.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2011.

BENEDETTI, Aretta. *Certezza pubblica e “certezze” private: poteri pubblici e certificazioni di mercato*. Milano: Giuffrè, 2010.

BÉNOIT, Francis-Paul. *Le droit administratif français*. Paris: Dalloz, 1968.

BEZNOS, Clóvis. *Poder de polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITTENCOURT NETO, Eurico. *Devido procedimento equitativo e vinculação de serviços públicos delegados no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. Trad. Denise Agostinetti. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. Verbete “Sanzione”. *Novissimo Digesto Italiano*. v. XVI. Turim: UTET, 1969, p. 531-532.

BOBELA-MOTA KIRKBY, Mark. *Contratos sobre o exercício de poderes públicos: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral*. Coimbra: Coimbra, 2011.

BOITEAU, Claudie. *Les conventions de délégation de service public*. Paris: Éditions locales de Frances – Imprimerie Nationale, 1999.

- BORGES, Alice Maria Gonzalez. O credenciamento de inspeções de segurança veicular na legislação de trânsito: aspectos peculiares. *Repertório de Estudos Doutrinários e Jurisprudenciais*, out. 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. 10. ed., 10. reimpr., v. II. Coimbra: Almedina, 2010.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise*. São Paulo: Saint Paul, 2009.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. O lucro nas empresas estatais. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: Fórum, a. 10, n. 37, p. 9-18, abr./jun. 2012.
- CANALS I AMETLLER, Dolors. *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*. Granada: Comares, 2003.
- CANANEA, Giacinto della. I pubblici poteri nello spazio giuridico globale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, n. 1, p. 1-34, 2003.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 2009.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARMO, Jairo Vasconcelos Rodrigues. Responsabilidade civil do delegatário notarial e de registros públicos. *Revista da EMERJ* v. 9, n. 36, p. 169-197, 2006.
- CARNEIRO NETO, Durval. Os conselhos de fiscalização profissional: uma trajetória em busca de sua identidade jurídica. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 275-320.
- CARRASCO, Manuel Izquierdo. Algunas cuestiones generales a propósito del ejercicio privado en el ámbito de la seguridad industrial. In: *Studia Iuridica 60: Os caminhos da privatização da administração pública: IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra, 2001, p. 367-406.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

- CARVALHO, Raquel Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências reguladoras e poder normativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 75-89.
- \_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- \_\_\_\_\_. Responsabilidade civil das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 136-157.
- CASADO, Lucía Casado et al. *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Atelier, 2010.
- CASSESE, Sabino. La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, n. 3, p. 609-626, 2007.
- \_\_\_\_\_. Il diritto amministrativo globale: una introduzione. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, n. 2, p. 331-357, 2005.
- CATARINO, Luís Guilherme. *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamento e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes*. Coimbra: Almedina, 2010.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo brasileiro*. 5. ed., v. III. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.
- CHAPUS, René. *Droit administratif général*. 13. ed., t. 1. Paris: Montchrestien, 1999.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Science administrative*. 4. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.
- CIVITARESE, Stefano. *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*. Torino: G. Giappichelli, 1997.
- COMPARATO, Fabio Konder. Natureza jurídica das bolsas de valores e delimitação do seu objeto. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 24, v. 60, out./dez. 1985, p. 45-53.
- CONTICELLI, Martina. Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, n. 2, p. 317-345, 2004.



COUTO E SILVA, Almiro do. Atos jurídicos de direito administrativo praticados por particulares e direitos formativos. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – Cadernos de Direito Público*. Porto Alegre: Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional, v. 27, n. 57 supl., p. 77-94, 2003.

\_\_\_\_\_. Autoridade pública e mandado de segurança. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – Cadernos de direito público*. Porto Alegre: Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional, v. 27, n. 57 supl., p. 239-260, 2003.

\_\_\_\_\_. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – Cadernos de Direito Público*. Porto Alegre: Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional, v. 27, n. 57 supl., p. 181-208, 2003.

\_\_\_\_\_. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 179-180, p. 51-67, jan./jun. 1990.

\_\_\_\_\_. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”? *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – Cadernos de Direito Público*. Porto Alegre: Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional, v. 27, n. 57 supl., p. 209-237, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo brasileiro*. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo do Brasil*. v. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1961.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.

\_\_\_\_\_. Auto-regulação profissional: exercício de atividade pública. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 4, n. 15, p. 73/98, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=37259>>. Acesso em: 11.12.2013.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Poder de polícia: delegação a entes privados. São Paulo, 2013, 198 f. Dissertação – Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

CURY, Maria Fernanda Calado de Aguiar Ribeiro; PEREIRA, Roberto Codorniz Leite. Desafio ao desenvolvimento do mercado de valores mobiliários brasileiro: conflito de interesses na autorregulação. In: CUSCIANO, Dalton Tria e outros. *Autorregulação e*

*desenvolvimento do mercado de valores mobiliários brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37-72.

D'ALTE, Sofia Tomé. *A nova configuração do setor empresarial do Estado e a empresarialização dos serviços públicos*. Coimbra: Almedina, 2007.

D'AVILA, Thomaz Marcello. A normalização técnica e o direito (alguns comentários e considerações). *Anais do Congresso Internacional de Normalização e Qualidade*. Rio de Janeiro: ABNT, 1990, p. 359-377.

DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Coord.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba – 2: Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 38-54.

\_\_\_\_\_. Credenciamento mediante licitação. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 23, p. 97-105, 1998.

\_\_\_\_\_. Inspeção de segurança veicular – Credenciamento – Desnecessidade de autorização legislativa. *Informativo de Licitações e Contratos – ILC*. Curitiba: Zênite, n. 28, p. 430-440, jun. 1996.

DARNACULLETA I GARDELLA, M. Mercè. *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

DEBBASCH, Charles. *Droit administratif*. 6. ed. Paris: Economica, 2002.

DEGOFFE, Michel. *Droit de la sanction non pénale*. Paris: Economica, 2000.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre as sociedades de controle In: *Conversações*. Rio de Janeiro: 34, 1992, p. 219-226.

DELVOLVÉ, Pierre. *Le droit administratif*. Paris: Dalloz, 1994.

\_\_\_\_\_. Les contradictions de la délégation de service public. *AJDA* p. 675, 1996. Disponível em <http://www.dalloz.fr/documentation>. Acesso em 20.9.2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A participação popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*. São Paulo: Malheiros, n. 1, p. 127-139, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. Disponível em:

<<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97453>>. Acesso em: 31 out. 2013.

\_\_\_\_\_. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da common law. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte: Fórum, v. 5, n.16, p. 9-30, jan./mar., 2007.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. Participação popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, Malheiros, n. 1, p. 128-139, 1993.

\_\_\_\_\_. Poder de polícia. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 24, n. 98, p. 90-93, abr./jun. 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DONAIRE, Juan Antonio Carrillo. Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 178, p. 89-142, jan./abr. 2009.

DUGUIT, Léon. De la situation des particuliers à l'égard des services publics. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, v. 14, n. 24, p. 411-439, 1907.

DUPUIS, Georges; GUEDON, Marie-José; CHRETIEN, Patrice. *Droit administratif*. 11. ed. Paris: Sirey, 2009.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. 11. ed., v. I e v. II. Madrid: Civitas, 2002 e 2008.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de Direito Privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1999.

FALLA, Garrido. *Las transformaciones del régimen administrativo*. 2. ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

\_\_\_\_\_. Los medios de la policia y la teoria de las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 28, p. 11-50, 1959.

\_\_\_\_\_. *Tratado de derecho administrativo*. 12. ed., v. I, 10. ed., v. II. Madrid: Tecnos, 1994 e 1992.

- FERRAZ, Luciano. Contratação de prestadoras de serviço de telefonia pelos órgãos e entidades da Administração à luz da Lei nº 8.666/93: primeiras impressões. *ILC*. Curitiba: Zênite, n. 75, p. 370, maio 2000.
- \_\_\_\_\_. Termos de ajustamento de gestão (TAG): do sonho à realidade. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: Fórum, a. 8, n. 31, p. 43-50, out./dez. 2010.
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FERRI, Luigi. *La autonomía privada*. Trad. José Luis Monereo Pérez. Granada: Comares, 2001.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- FONSECA, Rui Guerra da. *O fundamento da autotutela executiva da Administração Pública: contributo para a sua compreensão como problema jurídico-político*. Coimbra: Almedina, 2012.
- FOS, J. García Trevijano. Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del “hotel Andalucía-Palace” de Sevilla. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 28, p. 147-165, jan./abr. 1959.
- FREIRE, Marcelo de Figueiredo. Privatização de presídios: uma análise comparada. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcello de (Org.). *Privatização das prisões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 89-115.
- FREITAS, Juarez. Parcerias Público-Privadas (PPPs): características, regulação e princípios. *Interesse Público - IP*. Belo Horizonte, n. 29, a. 7, jan./fev. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50106>>. Acesso em: 1.7.2013.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., v. 1, 5. reimp., v. II. Coimbra: Almedina, 2006.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo; TORGAL, Lino. *Estudos sobre concessões e outros actos da Administração*. Coimbra: Almedina, 2002.
- GALLI, Rocco. *Corso di diritto amministrativo*. 2. ed. Padova: CEDAM, 1996.
- GARCIA, Flávio Amaral. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à Administração Pública. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: Fórum, a. 7, n. 27, p. 137-160, out./dez. 2009.

- GARRIGOU-LAGRANGE, J. M. *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1970.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GENY, Bernard. *La collaboration des particuliers avec l'administration*. Paris: Sirey, 1930.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Corso di diritto amministrativo*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Diritto amministrativo*. 3. ed., v. 1. Milano: Giuffrè, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Istituzioni di diritto amministrativo*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Lezioni di diritto amministrativo*. v. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1950.
- GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos*. Coimbra: Almedina, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*. Reimp. Coimbra: Almedina, 2008.
- \_\_\_\_\_. Regulação administrativa e contrato. In: *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. v. II. Coimbra: Coimbra, 2010.
- \_\_\_\_\_. Regulação administrativa da internet. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 1, n. 1, p. 177-199, jan./mar. 2003.
- GORDILLO, Agustin A. *Tratado de derecho administrativo*. t. 2 – La defensa del usuario y del administrado. 9. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009.
- GORZONI, Paula. A vinculação dos particulares a direitos fundamentais no STF: o julgamento do “Caso UBC” (RE 201.819-RJ) e alteração do modo de decidir do Tribunal. In: COUTINHO, Diogo R.; VOJVODIC, Adriana M. (Coord.). *Jurisprudência constitucional: como decide o STF?* São Paulo, Malheiros, 2009, p. 514-527.
- GRIMM, Dieter. The achievement of constitutionalism and its prospects in a changed world. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (eds.). *The twilight of constitutionalism?* Oxford: Oxford University Press, 2010.
- GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- \_\_\_\_\_. Parcerias na Administração Pública. In: FIGUEIREDO, Marcelo e PONTES FILHO, Valmir (Coord.). *Estudos de direito público: em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 233-307.

- HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Organizado por Richard Tuck. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HUNGRIA, Nelson; FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Comentários ao Código Penal*. v. I, t. II. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- JELLINEK, G. *Teoría general del Estado*. 2. ed. Trad. Fernando de los Ríos Urruti. Mexico: Compañia Editorial Continental, 1958.
- JIMÉNEZ, Luis Arroyo. Introducción a la autorregulación. In: JIMÉNEZ, Luis Arroyo; MARTÍN, Adán Nieto (Org.). *Autorregulación y sanciones*. Valladolid: Lex Nova, 2008, p. 19-35.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 301-332.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Comentários ao RDC*. São Paulo: Dialética, 2013.
- \_\_\_\_\_. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 26, p. 115-136, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- \_\_\_\_\_. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- \_\_\_\_\_. O regime jurídico das empresas estatais e a distinção entre “serviço público” e “atividade econômica”. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, a. 1, n. 1, p. 119-135, jan./mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. O regime jurídico dos operadores de terminais portuários no direito brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 4, n. 16, p. 77-124, out./dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Sujeição passiva tributária*. Belém: CEJUP, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.
- KLEIN, Aline Lícia. Mandado de segurança contra omissão e contra ato de gestão. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 30, ago. 2009. Disponível em <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 23.02.2014.
- KONKEL JUNIOR, Nicolau. *Contribuições sociais: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- KRELL, Andreas Joachim. As competências administrativas do artigo 23 da CF, sua regulamentação por lei complementar e o “poder-dever” de polícia. *Interesse Público - IP*.

Belo Horizonte, n. 20, ano 5, jul./ago. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx? pdiCntd=50805>>. Acesso em: 31 ago. 2013.

LAFERRIÈRE, Julien ; WALINE, Marcel. *Traité élémentaire de science et de législation financières*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1952.

LAUBADÈRE, André de. *Direito público económico*. Trad. Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985.

LAUBADERE, André de; VENEZIA, Jean-Claude; GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. 15. Ed., t. 1. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1999.

LEMAIRE, Elina. Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police. *Revue Française de Droit Administratif – RFDA*. Paris: Dalloz, n. 4, p. 767-776, jul./ago. 2009.

LIBERATI, Eugenio Bruti. *Consenso e funzione nei contratti do diritto pubblico: tra amministrazioni e privati*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1996.

LLORENS, François. La définition actuelle de la concession de service public en droit interne. In: BRÉCHON-MOULÈNES, Christine et. al. *La concession de service public face au droit communautaire*. Paris: Sirey, 1992, p. 15-58.

LORA, Alejandro Huergo. *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Madrid: Civitas, 1998.

MAC CRORIE, Benedita Ferreira da Silva. *A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2005.

MAGANO, Octavio Bueno. *Do poder diretivo na empresa*. São Paulo: Saraiva, 1982.

MARINS, Vinicius. Contratação de serviços de segurança privada pela Administração Pública: uma análise à luz da moderna privatização de poderes administrativos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 74, n. 1, jan./mar. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A concessão como instituto do direito administrativo. São Paulo, 2013. 628 f. Tese (Concurso para provimento de cargo de Professor Titular) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. A contratação de empresas para suporte da função reguladora e a “indelegabilidade do poder de polícia”. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 32, p. 65-82, 2000.

\_\_\_\_\_. A contratação de particulares para suporte de atividade regulatória estatal. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo: Malheiros, n. 25, p. 163-180, 1999.

- \_\_\_\_\_. Aspectos jurídicos enredados na implantação do programa de inspeção veicular. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, a. 38 n. 151, p. 183-189, jul./set. 2001.
- \_\_\_\_\_. Discricionariedade e regulação setorial – o caso do controle dos atos de concentração por regulador setorial. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 569-604.
- \_\_\_\_\_. Poderes da Administração Pública. In: FIGUEIREDO, Marcelo (Coord.). *Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 221-236.
- \_\_\_\_\_. Regulação econômica e suas modulações. *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte: Fórum, a. 7, n. 28, p. 27-42, out./dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os acordos substitutivos do procedimento sancionatório e da sanção. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: Fórum, a. 8, n. 31, p. 51-68, out./dez. 2010.
- MARTÍN, Carlos Coello; BOTIJA, Fernando González. Sobre el carácter declarativo del reconocimiento de una denominación de origen: el reglamento de la denominación Rueda: comentário a la STS de 3 de octubre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4. Recurso núm. 6828/2003). *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 176, p. 247-271, maio/ago. 2008.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o direito do trabalho*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Direito do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATTOS, Rodrigo Gerent. Responsabilidade civil dos notários e registradores públicos. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte: Fórum, a. 10, n. 115, p. 6474, set. 2010.
- MATTOS FILHO, Ary Oswaldo. Natureza jurídica das atividades das bolsas de valores. *Revista de Administração de Empresas*. v. 6, p. 5-16, 1986.
- MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Trad. Luís Afonso Heck da 14. ed. alemã. Barueri: Manole, 2006.
- MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. 2. ed., t. II – parte especial. Trad. Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982.
- MEDAUAR, Odete. Convênios e consórcios administrativos. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos, 1995.



- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 38. ed. atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Direito de construir*. 10. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari, Daniela Libório Di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. e Mariana Novis. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed., 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. Estatais com poder de polícia: por que não? *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 252, p. 97-118, set./dez. 2009.
- MENDONÇA, Rafael Aliprandi. A indelegabilidade do poder de polícia às sociedades de economia mista. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte: a. 11, n. 119, jan. 2011.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Limites à delegação do poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 189-204.
- MINET, Charles-Édouard. *Droit de la police administrative*. Paris: Vuibert, 2007.
- MINHOTO, Laurindo Dias. *Privatização de presídios e criminalidade*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado: parte geral*. 4. ed., t. III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- MODERNE, Franck. Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, n. 4, p. 3-15, jan./mar. 1975.
- \_\_\_\_\_. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle: contribution à l'étude du jus puniendi de l'État dans les démocraties contemporaines*. Paris: Economica, 1993.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. As relações especiais de poder no direito português. In: *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra, 2001.

- MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. A delegação administrativa do poder regulamentar em entidades privadas: algumas questões. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Coimbra, v. LXXXVI, p. 209-257, 2010.
- MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral)*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. Os limites à competência normativa das agências reguladoras. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 173-220.
- MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas*. Reimp. Coimbra: Coimbra, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997.
- MOREIRA, Vital; LIMA, Luís Vale. Autorregulação profissional oficial: o caso dos corretores de seguros no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 10, n. 39, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=81158>>. Acesso em: 30 jun. 2013.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Delimitação conceitual e finalidade do instituto do credenciamento. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*. Belo Horizonte, a. 1, n. 1, p. 15-25, jan./jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Terceirização e funcionalização: conflito ou complementariedade. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: NDJ, n. 9, p. 799-807, dez. 1997.
- NASCIMENTO, A. Theodoro. Preços, taxas e parafiscalidade. In: BALEEIRO, Aliomar. *Tratado de direito tributário brasileiro*. v. VII. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- NÉGRIN, Jean-Paul. *L'intervention des personnes morales de droit prive dans l'action administrative*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1971.
- NICOUD, Florence. La participation des personnes privées à la sécurité publique: actualité et perspectives. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, n. 5, t. 122, p. 1247-1273, 2006.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

- NOVAIS, Jorge Reis. *A intervenção do provedor de Justiça nas relações entre privados*. Disponível em [www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/JRN\\_MA\\_6178.doc](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JRN_MA_6178.doc). Acesso em 15.8.2013.
- OLIVEIRA, Edmundo. *O futuro alternativo das prisões*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de; CAMPOS, Alexandra Cerqueira. Poder de polícia: anotações à margem de Agustín Gordillo. In: OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.). *Direito administrativo Brasil – Argentina*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 151-194.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- ORTEGA, Ricardo Rivero. *Administraciones públicas y derecho privado*. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. El ámbito privado del sector público. In: *XXIV Jornadas de Estudio: el ámbito privado del sector público – 11, 12 y 13 de diciembre de 2002*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2002, p. 577-603.
- OSMO, Carla. Os conselhos profissionais integram a estrutura orgânica do Estado? *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 6, n. 21, p. 45-66, jan./mar. 2008.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- \_\_\_\_\_. O conceito de sanção administrativa no direito brasileiro. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 315-359.
- OTERO, Diego Vigil de Quiñones. *Autorregulación y publicidad registral*. Madrid: Fundación Registral, 2010.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Vinculação e liberdade de conformação jurídica do setor empresarial do Estado*. Coimbra: Coimbra, 1998.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. São Paulo, 2010, 332 f. Dissertação – Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- PALU, Oswaldo Palu. *Controle dos atos de governo pela jurisdição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

- PÂQUES, Michel. Police administrative et sanction administrative. In: ANDERSEN, Robert et. al. (Coord.). *Les sanctions administratives*. Bruxelas: Bruylant, 2007, p. 680-701.
- PARDO, José Esteve. *Autorregulación: génesis y efectos*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2002.
- PASTOR, Bartoméu Colom I. El certificado como acto y documento público. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, n. 41-41, p. 233-238, 1984.
- PELLEGRINI, Alexandre Rezende. Algumas linhas sobre a atividade notarial. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 54, p. 155, jan. 2003.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Regulação, fiscalização e sanção: fundamentos e requisitos da delegação do exercício do poder de polícia administrativa a particulares*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 17-25.
- PEREZ, Marcos Augusto. Delegação das atividades chamadas de polícia administrativa ou poder de polícia. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*. Belo Horizonte: Fórum, a. 10, n. 111, p. 39-45, maio 2010.
- \_\_\_\_\_. *O risco no contrato de concessão de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- PICARD, Etienne. *La notion de police administrative*. t. I e II. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1984.
- PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. Parcerias público-privadas: indelegabilidade no exercício da atividade administrativa de polícia e na atividade administrativa penitenciária. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 406-432.
- PRATA, Ana. *A tutela constitucional da autonomia privada*. Coimbra: Almedina, 1982.
- PROVENZA, Vittorio Constantino. Parecer. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – RDPGE*. v. 50, 1997, p. 359-382.
- QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995.
- QUEIROZ, Cristina M. M. *Os actos políticos no Estado de Direito: o problema do controle jurídico do poder*. Coimbra: Almedina, 1990.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. A terceirização em matéria de poder de polícia: o caso das vistorias veiculares. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo [et. al.] (Org.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 567-581.

\_\_\_\_\_. *Terceirização na Administração Pública*. São Paulo: LTr, 2001.

RANELLETTI, Oreste. La polizia di sicurezza. In: *Primo trattato completo di diritto amministrativo* (a cura di V. E. Orlando). v. IV, parte 1. Milano: Società Editrice Libreria, 1904.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

\_\_\_\_\_. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

RETORTILLO, Sebastián Martín. La doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 39, p. 39-78, set./dez. 1962.

RICHER, Laurent. Délégation de service public: le critère du risque financier. *AJDA* p. 2454, 2008. Disponível em: <http://www.dalloz.fr/documentation>. Acesso em: 20.9.2013.

\_\_\_\_\_. *Droit des contrats administratifs*. 3. ed. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 2002.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

\_\_\_\_\_. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 1960.

RODRIGUEZ, Tomas-Ramon Fernandez. *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*. 2. ed. Madrid: IEAL, 1972.

ROLLAND, Louis. La collaboration des agentes des syndicats à la repression des fraudes. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, n. 29, p. 480-504, 1912.

ROMANO, Santi. *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1947.

\_\_\_\_\_. *O ordenamento jurídico*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008.

SAINZ MORENO, Fernando. Ejercicio privado de funciones públicas. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 100-102, v. III, p. 1699-1783, 1983.

- SANDULLI, Aldo. *Manuale di diritto amministrativo*. 15. ed., v. I. Napoli: Dott. Eugenio Jovene, 1989.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo*. v. I. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.
- SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais: o debate teórico e a jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema*. Madrid: INAP e Marcial Pons, 2003.
- SCHIRATO, Vítor Rhein. Novas anotações sobre as empresas estatais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 239, p. 209-240, jan./mar. 2005.
- SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 24, dez./jan./fev. 2011. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-VITOR-JULIANA.pdf>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2014.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia: o “procedimento de polícia”. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 131-156.
- SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 8. ed. atual. Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*. Reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- SHAPLAND, Joanna e VAN OUIRIVE, Lode. *Police et sécurité: contrôle social et interaction public/privé*. Paris: L'Harmattan, 1999.
- SILVA, José Afonso da. Poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, n. 132, p. 241-255, abr./jun. 1978.

- SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1996.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SOLDINI, David. La délégation de service public, sa fonction, ses critères. *RFDA* p. 1114, 2010. Disponível em <http://www.dalloz.fr/documentation>. Acesso em 20.9.2013.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- SOUZA, António Francisco de. “*Conceitos indeterminados*” no direito administrativo. Coimbra: Almedina, 1994.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. Empresas estatais constituídas para o exercício de poder de polícia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 157-187.
- STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. Empresa estatal pode exercer o poder de polícia. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: NDJ, v. 2, p. 98-103, fev. 1993.
- \_\_\_\_\_. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 15-44.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte: Fórum, a. 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de fiscalização profissional: entidades públicas não-estatais. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, a. 1, n. 4, p. 321-333, out./dez. 2006.
- TÁCITO, Caio. Evolução histórica do direito administrativo. In: *Temas de direito público: estudos e pareceres*. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- \_\_\_\_\_. O poder de polícia e seus limites. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, vol. 27, p. 1-11, jan./mar. 1952.
- TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

- UBILLOS, Juan María Bilbao. La eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales en el ordenamiento español. In: MONTEIRO, António Pinto [et. al.] (Org.). *Direitos fundamentais e direito privado: uma perspectiva de direito comparado*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 165-212.
- VEDEL, Georges; DELVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. 9. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.
- VENEZIA, Jean-Claude. Puissance publique, puissance privée. In: WALINE, Marcel (Org.). *Récueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*. Paris: Cujas, 1975, p. 363-378.
- VERA, José Bermejo. La administración inspectora. *Revista de Administración Pública*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 147, p. 39-58, set./dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo: obra em homenagem a Eduardo García de Enterría*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 403-426.
- VERNALHA GUIMARÃES, Fernando. As parcerias público-privadas e a transferência de atividades de suporte ao poder de polícia – em especial, a questão dos contratos de gestão privada de serviços em estabelecimentos prisionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias público-privadas*. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 368-405.
- \_\_\_\_\_. *Atividades estatais indelegáveis*. Revista de Direito Público da Economia–RDPE. Belo Horizonte: Fórum, a. 11, n. 42, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=95966>>. Acesso em: 16 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Parceria público-privada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- VIRGA, Pietro. *La potestà di polizia*. Milano: Giuffrè, 1954.
- VITTA, Heraldo Garcia. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Soberania do Estado e poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- VIVES, Marc Tarrés. *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*. Valencia: Tirant lo blanch, 2003.
- WALD, Arnoldo; EIZIRIK, Néelson. O regime jurídico das bolsas de valores e sua autonomia frente ao Estado. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 25, n. 61, p. 5-21, jan./mar. 1986.



- WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre. *O direito de parceria e a lei de concessões: análise das leis n. 8.987/95 e n. 9.074/95 e legislação subsequente*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3. ed., v. 1. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.
- WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. 14. ed., v. 1. São Paulo: Ática, 2006.
- WEIL, Prosper. *Derecho administrativo*. Reimpr. Madrid: Civitas, 1994.
- WERNECK, Bruno Dário. A auto-regulação da atividade econômica no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 625-641.
- ZAGO, Marina Fontão. O dogma da indelegabilidade do poder de polícia defrontado com casos do Código de Trânsito Brasileiro. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte: Fórum, a. 10, n. 111, p. 46-58, maio 2010.
- ZANCANER, Weida. O perfil jurídico do credenciamento. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo [et. al.] (Org.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 787-794.
- ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. 3. ed., v. III, reimp., v. V. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1946 e 1952.
- \_\_\_\_\_. L'amministrazione pubblica del diritto privato. In: *Scritti vari di Diritto Pubblico*. Milano: Giuffrè, 1955, p. 19 e ss.
- \_\_\_\_\_. L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici. In: *Primo trattato completo di diritto amministrativo* (a cura di V. E. Orlando). v. II, parte 3. Milano: Società Editrice Libreria, 1935, p. 235-682.
- ZIGORRAGA, Iñaki Agirreazkuenaga. La coacción administrativa directa en el ámbito de la inspección de consumo: límites en el acceso a locales a inspeccionar. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, n. 69, p. 43-64, 1991.