

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis

IBAMA

Técnico Administrativo

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

ST001-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Técnico Administrativo

Atualizada até 09/2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Atualidades - Profº Heitor Ferreira

Matemática - Profº Bruno Chierigatti e Joao de Sá Brasil

Ética no Serviço Público - Profª Silvana Guimarães e Profº Fernando Zantedeschi

Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni e Profª Bruna Pinotti

Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi

Legislação do Setor de Meio Ambiente (IBAMA) - Profº Artur Barbosa da Silveira

Noções de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade Pública - Profª Silvana Guimarães e Bruna Pinotti

Noções de Gestão de Pessoas - Profª Silvana Guimarães e Bruna Pinotti

Noções de Arquivologia - Profª Silvana Guimarães e Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Elaine Cristina

Leandro Filho

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis

Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos.....	01
Tipologia textual.....	10
Ortografia oficial.....	12
Acentuação gráfica.....	15
Emprego das classes de palavras.....	18
Emprego/correlação de tempos e modos verbais.....	18
Emprego do sinal indicativo de crase.....	59
Sintaxe da oração e do período.....	62
Pontuação.....	77
Concordância nominal e verbal.....	71
Regências nominal e verbal.....	81
Significação das palavras.....	86
Redação de correspondências oficiais (conforme Manual de Redação da Presidência da República).....	91
Adequação da linguagem ao tipo de documento.....	91
Adequação do formato do texto ao gênero.....	91

NOÇÕES DE INFORMÁTICA

Conceitos fundamentais de informática. Organização, arquitetura e componentes funcionais (hardware e software) de computadores.....	01
Sistema operacional: ambientes Linux e Windows.....	05
Redes de computadores: princípios e fundamentos de comunicação de dados. Conceitos de Internet e Intranet. Utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos associados a Internet e Intranet.....	19
Ferramentas e aplicativos de navegação, de correio eletrônico, de busca e pesquisa.....	19
Aplicativos para edição de textos e planilhas, geração de material escrito e multimídia (BrOffice e Microsoft Office)...	34
Conceitos básicos de segurança da informação. Procedimentos de cópias de segurança.....	57
Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.....	64
Software livre.....	64

ATUALIDADES

Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como política, economia, sociedade, educação, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e ecologia.....	01
--	----

SUMÁRIO

MATEMÁTICA

Álgebra linear	01
Conjunto numérico: operações com números inteiros, fracionários e decimais.....	05
Proporções e divisão proporcional.....	15
Regras de três simples e composta.....	20
Porcentagem.....	23
Juros simples e compostos; capitalização e descontos.	27
Taxas de juros: nominal, efetiva, equivalentes, proporcionais, real e aparente.....	27

ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Ética e moral: princípios e valores. Ética e democracia: exercício da cidadania. Ética no setor público.....	01
Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética).....	05
Lei nº 8.429/1992: disposições gerais; atos de improbidade administrativa.....	16

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, emendas constitucionais e emendas constitucionais de revisão: princípios fundamentais.....	01
Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas...	02
Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos. Direitos sociais. Direitos de nacionalidade. Direitos políticos.....	06
Organização político-administrativa: competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....	28
Administração pública. Disposições gerais. Servidores públicos.....	34
Poder executivo: das atribuições e responsabilidades do presidente da república.....	41
Artigo 225 da Constituição Federal (Meio ambiente).....	44

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Administração pública: princípios básicos.....	01
Poderes administrativos. Poder vinculado Poder discricionário. Poder hierárquico. Poder disciplinar. Poder regulamentar. Poder de polícia. Uso e abuso do poder.....	03
Serviços públicos: conceito e princípios.....	10
Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização. Processo organizacional: planejamento, direção, comunicação, controle e avaliação.....	21
Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração.....	44

SUMÁRIO

Ato administrativo. Conceito, requisitos e atributos. Anulação, revogação e convalidação. Discricionariedade e vinculação.....	50
Contratos administrativos: conceito e características. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações (normas para licitações e contratos).....	57
Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 5.504/2005 (pregão).....	63
Servidores públicos: cargo, emprego e função públicos.....	67
Lei nº 8.112/1990 e suas alterações (regime jurídico dos servidores públicos civis da União). Disposições preliminares. Provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição. Direitos e vantagens: do vencimento e da remuneração. Vantagens. Férias Licenças Afastamentos. Concessões de tempo de serviço Direito de petição. Regime disciplinar: dos deveres e proibições. Acumulação. Responsabilidades. Penalidades. Processo administrativo disciplinar.....	72
Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo).....	107
Lei Complementar nº 140/2011 (competências ambientais).....	109
Decreto nº 2.271/1997 (contratação de serviços).....	114

LEGISLAÇÃO DO SETOR DE MEIO AMBIENTE (IBAMA)

Lei nº 6.938/1981 (política nacional do meio ambiente).....	01
Lei nº 7.735/1989 (criação do IBAMA).....	06
Decreto nº 6.099/2007 (estrutura regimental do Ibama).....	07
Lei nº 9.605/1998 (crimes ambientais).....	09

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE PÚBLICA

Orçamento público. Elaboração, acompanhamento e fiscalização. Créditos adicionais, especiais, extraordinários, ilimitados e suplementares. Plano plurianual. Projeto de lei orçamentária anual: elaboração, acompanhamento e aprovação. Princípios orçamentários. Diretrizes orçamentárias. Processo orçamentário. Métodos, técnicas e instrumentos do orçamento público. Normas legais aplicáveis ao orçamento público. Receita pública: categorias, fontes, estágios. Dívida ativa. Despesa pública: categorias, estágios. suprimento de fundos. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Conta única do Tesouro.....	01
Conceitos básicos de SIAPE, SIAFI, SIASG, SCDP e CADIN.....	31
Noções de administração de recursos materiais. Classificação de materiais. Atributos para classificação de materiais. Tipos de classificação. Metodologia de cálculo da curva ABC. Gestão de estoques. Compras. Organização do setor de compras. Etapas do processo. Perfil do comprador. Modalidades de compra. Cadastro de fornecedores. Compras no setor público. Objeto de licitação. Edital de licitação. Recebimento e armazenagem. Entrada. Conferência. Objetivos da armazenagem. Critérios e técnicas de armazenagem. Distribuição de materiais. Características das modalidades de transporte. Estrutura para distribuição. Gestão patrimonial. Tombamento de bens. Controle de bens. Inventário. Alienação de bens. Alterações e baixa de bens.....	34
Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ciclo PDCA. Ferramentas de gestão da qualidade. Modelo do gspública.....	55

SUMÁRIO

NOÇÕES DE GESTÃO DE PESSOAS

Conceitos, importância, relação com os outros sistemas de organização. A função do órgão de gestão de pessoas. Atribuições básicas e objetivos. Políticas e sistemas de informações gerenciais.....	01
Comportamento organizacional: relações indivíduo/organização, motivação, liderança, desempenho. Competência interpessoal. Gerenciamento de conflitos. Clima e cultura organizacional.....	06
Recrutamento e seleção: técnicas e processo decisório.....	22
Avaliação de desempenho: objetivos, métodos, vantagens e desvantagens.....	33
Desenvolvimento e treinamento de pessoal: levantamento de necessidades, programação, execução e avaliação.....	39
Gestão por competências.....	41
Qualidade no atendimento ao público: comunicabilidade, apresentação, atenção, cortesia, interesse, presteza, eficiência, tolerância, discricção, conduta, objetividade.....	41
Lei nº 11.788/2008 (estágio supervisionado).....	51
Lei nº 10.410/2002 (criação da carreira de especialista em meio ambiente.....	54
Lei nº 11.156/2005 (criação da GDAEM).....	55
Decreto nº 7.133/2010 (avaliação de desempenho individual).....	55
Decreto nº 7.203/2010 (vedação do nepotismo).....	57
Decreto nº 5.707/2006 (desenvolvimento de pessoal).....	59

NOÇÕES DE ARQUIVOLOGIA

Conceitos fundamentais de arquivologia. Gerenciamento da informação e gestão de documentos. Diagnósticos. Arquivo corrente e intermediário. Classificação, arquivamento e ordenação de documentos. Avaliação de documentos Arquivo permanente. Tipologias documentais e suportes físicos. Microfilmagem. Automação. Preservação, conservação e restauração de documentos. Protocolo: recebimento, registro, distribuição, tramitação e expedição de documentos.....	01
Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012 (acesso a informações).....	19

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS BÁSICOS

Princípios Básicos da Administração Pública

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Temos princípios gerais de Direito Administrativo, os princípios constitucionais, e os princípios infraconstitucionais.

1. Princípios Gerais da Administração Pública

Os princípios gerais de Direito Administrativo, são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato da Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundadas pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manuseá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

2. Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do artigo. 37. Segundo o referido dispositivo: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:". Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

1) Legalidade: fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

2) Impessoalidade: a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.

3) Moralidade: a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma "boa-administração", buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

4) Publicidade: a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia erga omnes. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

5) Eficiência: implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.



FIQUE ATENTO!

Lembre-se da palavra "**limpe**", para melhor memorizar os princípios constitucionais:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

3. Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

3.1 Princípio da Autotutela

A autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999: "A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos". A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório, e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e a Súmula nº 473: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

3.2 Princípio da Motivação

Também pode constar em algumas questões como "princípio da obrigatória motivação". Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784/1999: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...)"; e também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão". A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente, ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

3.3 Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784/1999. "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei".

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

3.4 Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

3.5 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784/1999, deve o Administrador agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (PREFEITURA DE CARUARU-PE – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – FCC – 2018) Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, é **correto** afirmar que:

- a) em relação ao princípio da legalidade, a Administração Pública não é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.
- b) o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins a serem alcançados pelo Estado.
- c) o princípio da eficiência, dada a sua natureza finalística, é prevalente em face do princípio da legalidade.
- d) são aplicáveis à Administração Pública exclusivamente aqueles princípios mencionados no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
- e) o princípio da publicidade decorre do direito dos administrados em ter acesso a informações de interesse particular ou coletivo e, por essa razão, não admite a existência de informações públicas sigilosas.

Resposta: Letra B. A letra A está incorreta, pois pelo princípio da legalidade, a Administração Pública é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa sempre em virtude de lei. A letra C está incorreta, pois o princípio da eficiência não pode, jamais, se sobrepor à legalidade. A letra D está incorreta, pois à Administração Pública são aplicados diversos princípios, e não apenas aqueles contidos no *caput* do artigo 37 da CF/1988. A letra E está incorreta, pois as informações sigilosas devem ser resguardadas, e constituem em uma exceção ao princípio da publicidade.

2. (ALESE – ANALISTA LEGISLATIVO ADMINISTRAÇÃO – FCC – 2018) A Administração pública possui algumas prerrogativas inerentes às suas funções, que lhe permitem agir, em alguns casos, de modo a sobrepor a vontade dos particulares, em prol do atendimento do interesse público. Nesse sentido, considera-se exemplo dessa prerrogativa o poder de:

- a) revogar licitações, por razões de conveniência e oportunidade e para atendimento do interesse público, sempre que se identificar ilegalidades nos procedimentos.
- b) limitar o direito de particulares, discricionariamente, sempre que a situação de fato demonstrar essa necessidade, independentemente de previsão legal.
- c) alterar unilateralmente os contratos administrativos, por motivos de interesse público, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- d) editar decretos autônomos para disciplinar matérias em tese, com efeitos gerais e abstratos, diante de lacunas legais.
- e) criar pessoas jurídicas como forma de desconcentração das atividades da Administração pública.

Resposta: Letra C. A letra A está incorreta, pois verificada algum vício de ilegalidade em qualquer ato administrativo, a medida adequada é a anulação, não a revogação. A letra B está incorreta, pois a atuação da Administração Pública é sempre subordinada ao comando legal, uma vez que vigora, na atuação dos agentes públicos, o princípio da legalidade. A letra D está incorreta pois descreve uma hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A letra E está incorreta, pois a criação de pessoas jurídicas diversas é característica do fenômeno da descentralização.

PODERES ADMINISTRATIVOS. PODER VINCULADO PODER DISCRICIONÁRIO. PODER HIERÁRQUICO. PODER DISCIPLINAR. PODER REGULAMENTAR. PODER DE POLÍCIA. USO E ABUSO DO PODER

O Estado possui papel central de disciplinar a sociedade. Como não pode fazê-lo sozinho, constitui agentes que exercerão tal papel. No exercício de suas atribuições, são conferidas prerrogativas aos agentes, indispensáveis à consecução dos fins públicos, que são os **poderes administrativos**. Em contrapartida, surgirão deveres específicos, que são **deveres administrativos**.

Os poderes conferidos à administração surgem como instrumentos para a preservação dos interesses da coletividade. Caso a administração se utilize destes poderes para fins diversos de preservação dos interesses da sociedade, estará cometendo abuso de poder, ou seja, incidindo em ilegalidade. Neste caso, o Poder Judiciário poderá efetuar controle dos atos administrativos que impliquem em excesso ou abuso de poder.

Quanto aos poderes administrativos, eles podem ser colocados como prerrogativas de direito público conferidas aos agentes públicos, com vistas a permitir que o Estado alcance os seus fins. Evidentemente, em contrapartida a estes poderes, surgem deveres ao administrador.

“O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. **Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere**”¹.

Neste sentido, “os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: **1ª) são eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.** Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse **aspecto duplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir**”². Percebe-se que, diferentemente dos particulares aos quais, quando conferido um poder, podem optar por exercê-lo ou não, a Administração não tem faculdade de agir, afinal, sua atuação se dá dentro de objetos de interesse público. Logo, a abstenção não pode ser aceita, o que transforma o poder de agir também num dever de fazê-lo: daí se afirmar um poder-dever. Com efeito, o agente omissor poderá ser responsabilizado.

Os poderes da Administração se dividem em: **vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia.**

Formas de exercício; uso e abuso do poder

Forma vinculada

Quando o poder se manifesta numa forma vinculada não há qualquer liberdade quanto à atividade que deva ser praticada, cabendo ao administrador se sujeitar por completo ao mandamento da lei. Nos atos vinculados, o agente apenas reproduz os elementos da lei. Afinal, o administrador se encontra diante de situações que comportam solução única anteriormente prevista por lei. Portanto, não há espaço para que o administrador faça um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade. Ele é obrigado a praticar o ato daquela forma, porque a lei assim prevê. Ex.: pedido de aposentadoria compulsória por servidor que já completou 70 anos; pedido de licença para prestar serviço militar obrigatório.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

Forma discricionária

Existem situações em que o próprio agente tem a possibilidade de valorar a sua conduta. Logo, quando o exercício do poder se manifesta na forma discricionária o administrador não está diante de situações que comportam solução única. Possui, assim, um espaço para exercer um juízo de valores de conveniência e oportunidade.

A discricionariedade pode ser exercida tanto quando o ato é praticado quanto, num momento futuro, na circunstância de sua revogação.

Uma das principais limitações à discricionariedade é a adequação, correspondente à adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade expressa em lei. O segundo limite é o da verificação dos motivos³. Neste sentido, discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade – a última é uma conduta ilegítima e quanto a ela caberá controle de legalidade perante o Poder Judiciário.

“O controle judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiraram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador. [...] Modernamente, os doutrinadores têm considerado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como valores que podem ensejar o controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. [...] A exacerbação ilegítima desse tipo de controle reflete ofensa ao princípio republicano da separação dos poderes”⁴.

Há quem diga que, por haver tal liberdade, não existe o dever de motivação, mas isso não está correto: aqui, mais que nunca, o dever de motivar se faz presente, demonstrando que não houve arbítrio na decisão tomada pelo administrador. Basicamente, não é porque o administrador tem liberdade para decidir de outra forma que o fará sem cometer arbitrariedades e, caso o faça, incidirá em ilicitude. O ato discricionário que ofenda os parâmetros da razoabilidade é atentatório à lei. Afinal, não obstante a discricionariedade seja uma prerrogativa da administração, o seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.



#FicaDica

Conveniência = condições em que irá agir
Oportunidade = momento em que irá agir
Discricionariedade = oportunidade + conveniência

Uso do poder e deveres da administração

Conforme Carvalho Filho, uso do poder “é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere”⁵. Significa que se um agente toma suas atitudes dentro dos limites dos poderes administrativos,

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

está agindo conforme a lei. Um dos principais guias para determinar se a ação está ou não em conformidade é o dos deveres administrativos.

Assim, além de poderes, os agentes administrativos, obviamente, detêm deveres, em razão das atribuições que exercem. Dentre os principais, podem ser citados os seguintes, conforme aponta doutrina a respeito do assunto:

- **Dever de probidade:** trata-se de um dos deveres mais relevantes, correspondendo à obrigação do agente público de agir de forma honesta e reta, respeitando a moralidade administrativa e o interesse público. A violação deste dever caracteriza ato de improbidade, punível, conforme artigo 37, §4º, CF e Lei nº 8.429/92, que se sujeita a diversas penas, como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o poder público, multa, além de restituição ao erário por enriquecimento ilícito e/ou reparação de danos causados ao erário.
- **Dever de prestar contas:** como o que é gerido pelo administrador não lhe pertence, é seu dever prestar contas do que realizou à coletividade, isto é, informar em detalhes qual o destino dado às verbas e aos bens sob sua gestão. Este dever abrange não só aqueles que são agentes públicos, mas a todos que tenham sob sua responsabilidade dinheiros, bens ou interesses públicos, independentemente de serem ou não administradores públicos.

“A prestação de contas de administradores pode ser realizada internamente através dos órgãos escalonados em graus hierárquicos, ou externamente. Neste caso, o controle de contas é feito pelo Poder Legislativo por ser ele o órgão de representação popular. No Legislativo se situa, organicamente, o Tribunal de Contas, que, por sua especialização, auxilia o Congresso Nacional na verificação de contas dos administradores”⁶.

- **Dever de eficiência:** a atividade administrativa deve ser célere e técnica, mesclando qualidade e quantidade. Para tanto, é necessário atribuir competências aos cargos conforme a qualificação exigida para ocupá-los; bem como desempenhar atividades com perfeição, coordenação, celeridade e técnica. Não significa que perfeccionismo em excesso seja valorizado, pois ele afeta o elemento quantitativo do serviço, que também é essencial para que ele seja eficiente.
- **Dever de agir:** o administrador possui um poder-dever de agir. Não se trata de mero poder, porque priorizam atender ao interesse da coletividade e, em razão disso, o poder de agir é também um dever, que é **irrenunciável e obrigatório**. Ao administrador é vedada a inércia. Logo, poderá ser responsabilizado por omissão ou silêncio, abrindo possibilidade de obter o ato não realizado: pela via extrajudicial, notadamente ao exercer o direito de petição; ou por via judicial, por intermédio de mandado de segurança, quando ferir direito líquido e certo do interessado comprovado de plano, ou por ação de obrigação de fazer.

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.



FIQUE ATENTO!

Nem toda omissão do poder público é ilegal. As denominadas **omissões genéricas**, que envolvem prerrogativas de ação do administrador de caráter geral e sem prazo determinado para atendimento, inseridas em seu poder discricionário, não autorizam a alegação de ilegalidade por violação do poder-dever de agir. Insere-se aqui a denominada reserva do possível – por óbvio sempre existirão algumas omissões tendo em vista a escassez de recursos financeiros. Ex.: deixar de reformar a entrada de um edifício, não construir um estabelecimento de ensino. São ilegais, com efeito, as **omissões específicas**, que são omissões do poder público mesmo diante de imposição expressa legal e prazo fixado em lei para atendimento. Nestas situações, caberá até mesmo responsabilização civil, penal ou administrativa do agente omissor.

Abuso de poder

Havendo poderes, naturalmente será possível o abuso de poderes. Abuso de poder é a utilização inadequada por parte dos administradores das prerrogativas a eles conferidas no âmbito dos poderes da administração, por violação expressa ou tácita da lei.

“A conduta abusiva dos administradores pode decorrer de duas causas: 1ª) o agente atua fora dos limites de sua competência; e 2ª) o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo. No primeiro caso, diz-se que o agente atuou com ‘excesso de poder’ e no segundo, com ‘desvio de poder’⁷. Basicamente, havendo abuso de poder é possível que se caracterize excesso de poder ou desvio de poder. **No excesso de poder, o agente nem teria competência para agir naquela questão e o faz. No abuso de poder, o agente possui competência para agir naquela questão, mas não o faz em respeito ao interesse público**, ou seja, desvirtua-se do fim que deveria atingir o seu ato, por isso o desvio de poder também é denominado **desvio de finalidade**. A conduta abusiva é passível de controle, inclusive judicial.

“Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial”⁸.

Se é possível o excesso ou o abuso de poder, é claro que a legislação não apenas confere poderes ao administrador, mas também estabelece deveres.

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.



#FicaDica

Excesso De Poder = Incompetência / Além Do Permitido Na Legislação
Abuso De Poder = Competência = Desvio De Finalidade / Motivos Diversos Dos Legalmente Previstos



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 10 E 12 - CESPE/2018) Julgue o item a seguir, relativos aos poderes da administração pública.

O desvio de poder ocorre quando o ato é realizado por agente público sem competência para a sua prática.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. O excesso de poder ocorre quando o ato é realizado por agente público sem competência para a sua prática, não o desvio de poder.

2. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) No que se refere aos poderes administrativos, julgue o item que se segue.

Não configurará excesso de poder a atuação do servidor público fora da competência legalmente estabelecida quando houver relevante interesse social.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Caracteriza-se excesso de poder justamente quando o servidor atua fora dos limites da lei e ingressa na esfera de competência de outrem, independentemente de justificativa com base em interesse social.

3. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) No que se refere aos poderes administrativos, julgue o item que se segue.

O abuso de poder pode ocorrer tanto na forma comissiva quanto na omissiva, uma vez que, em ambas as hipóteses, é possível afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O abuso de poder pode acontecer tanto por ação quanto por omissão. A omissão pode se caracterizar por inércia da administração ou recusa injustificada.

Poder regulamentar

Em linhas gerais, poder regulamentar é o **poder conferido à administração de elaborar decretos e regulamentos**. Percebe-se que o Poder Executivo, nestas situações, exerce força normativa, expedindo normas que se revestem, como qualquer outra, de abstração e generalidade.

Quando o Poder Legislativo edita suas leis nem sempre possibilita que elas sejam executadas. A aplicação prática fica a cargo do Poder Executivo, que irá editar decretos e regulamentos com capacidade de dar execução às leis editadas pelo Poder Legislativo. Trata-se de prerrogativa **complementar** à lei, não podendo em hipótese alguma o Executivo alterar o seu conteúdo. Entretanto, poderá o Executivo criar **obrigações subsidiárias**, que se impõem ao administrado ao lado das obrigações primárias fixadas na própria lei.

Caso ocorra **abuso ao poder regulamentar**, caberá ao Congresso Nacional sustar o ato: "Art. 49, CF. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

Segundo entendimento majoritário, tanto os decretos quanto os regulamentos podem ser **autônomos** (atos de natureza originária ou primária) ou **de execução** (atos de natureza derivada ou secundária), embora a essência do poder regulamentar seja composta pelos decretos e regulamentos de execução. O regulamento autônomo pode ser editado independentemente da existência de lei anterior, se encontrando no mesmo patamar hierárquico que a lei – por isso, é passível de controle de constitucionalidade. Os regulamentos de execução dependem da existência de lei anterior para que possam ser editados e devem obedecer aos seus limites, sob pena de ilegalidade – deste modo, se sujeitam a controle de legalidade.

Nos termos do artigo 84, IV, CF, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, atividade que não pode ser delegada, nos termos do parágrafo único. Em que pese o teor do dispositivo que poderia dar a entender que a existência de decretos autônomos é impedida, o próprio STF já reconheceu decretos autônomos como válidos em situações excepcionais. Carvalho Filho⁹, a respeito, afirma que somente são decretos e regulamentos que tipicamente caracterizam o poder regulamentar aqueles que são de natureza derivada – o autor admite que existem decretos e regulamentos autônomos, mas diz que não são atos do poder regulamentar.

A classificação dos decretos e regulamentos em autônomos e de execução é bastante relevante para fins de controle judicial. Em se tratando de decreto de execução, o parâmetro de controle será a lei a qual o decreto está vinculado, ocorrendo mero **controle de legalidade** como regra – não caberá controle de constitucionalidade por ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, mas caberá por arguição de descumprimento de preceito fundamental – **ADPF**, cujo caráter é mais amplo e permite o controle sobre atos regulamentares derivados de lei, tal como será cabível **mandado de injunção**. Em se tratando de decreto autônomo, o parâmetro de controle sempre será a Constituição Federal, possuindo o decreto a mesma posição hierárquica das demais leis infraconstitucionais, ocorrendo genuíno **controle de constitucionalidade** no caso concreto, por qualquer das vias.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

Outra observação que merece ser feita se refere ao conceito de **deslegalização**. O fenômeno tem origem na França e corresponde à transferência de certas matérias de caráter estritamente técnico da lei ou ato congênere para outras fontes normativas, com autorização do próprio legislador. Na verdade, o legislador efetuará uma espécie de delegação, que não será completa e integral, pois ainda caberá ao Legislativo elaborar o regramento básico, ocorrendo a transferência estritamente do aspecto técnico (denomina-se **delegação com parâmetros**). Há quem diga que nestes casos não há poder regulamentar, mas sim poder regulador. É exemplo do que ocorre com as agências reguladoras, como ANATEL, ANEEL, entre outras.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (EBSERH - ADVOGADO - CESPE/2018) Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

No exercício do poder regulamentar, a administração pública não poderá contrariar a lei.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O poder regulamentar tem por caráter exclusivo regular aquilo que a legislação prevê. Ou seja, o Executivo dá normas específicas às normas criadas pelo Legislativo. Se o Executivo se exceder em seu poder, estará infringindo a Separação dos Poderes.

2. (STM - ANALISTA JUDICIÁRIO - ÁREA JUDICIÁRIA - CESPE/2018) Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública.

No exercício do poder regulamentar, o Poder Executivo pode editar regulamentos autônomos de organização administrativa, desde que esses não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Em que pese o teor do artigo 84, IV, CF que poderia dar a entender que a existência de decretos autônomos é impedida, o próprio STF já reconheceu decretos autônomos como válidos em situações excepcionais, nos termos do artigo 84, VI, CF: "VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos".

Poder hierárquico

"Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo. Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina relação hierárquica"¹⁰. Nesta relação hierárquica, surge para a autoridade superior o **poder de comando** e para o seu subalterno o **dever de obediência**.

Com efeito, poder hierárquico é o poder conferido à administração de fixar campos de competência quanto às figuras que compõem sua estrutura. É um poder de auto-organização. É exercido tanto na distribuição de competências entre os órgãos quanto na divisão de deveres entre os servidores que o compõem. Se o ato for praticado por órgão incompetente, é inválido. Da mesma forma, se o for praticado por servidor que não tinha tal atribuição.

Por fim, ressalta-se que **do poder hierárquico deriva o poder de revisão**, consistente no poder das autoridades superiores de revisar os atos praticados por seus subordinados.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (EBSERH - ADVOGADO - CESPE/2018) Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

O poder hierárquico se manifesta no controle exercido pela administração pública direta sobre as empresas públicas.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. O poder hierárquico é um poder interno de organização, sendo assim, não existe hierarquia entre administração direta e indireta.

Poder disciplinar

Trata-se de decorrência do poder hierárquico, pois é a hierarquia que permite aos agentes de nível superior fiscalizar as ações dos subordinados. Assim, poder disciplinar é o poder conferido à administração para aplicar sanções aos seus servidores que pratiquem infrações disciplinares.

Estas sanções aplicadas são apenas as que possuem **natureza administrativa**, não envolvendo sanções civis ou penais. Entre as penas que podem ser aplicadas, destacam-se a de advertência, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria.

Evidentemente que tais punições não podem ser aplicadas sem alguns requisitos, como a abertura de sindicância ou processo disciplinar em que se garanta o contraditório e a ampla defesa (obs.: existem cargos que somente são passíveis de demissão por sentença judicial, que são os vitalícios, como os de magistrado e **promotor de justiça**).

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - Técnico Judiciário - Administrativa - CESPE/2018) Acerca dos poderes da administração pública e da responsabilidade civil do Estado, julgue o item a seguir.

O poder disciplinar, decorrente da hierarquia, tem sua discricionariedade limitada, tendo em vista que a administração pública se vincula ao dever de punir.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O poder disciplinar em regra é discricionário, mas pode sofrer algumas limitações. Entre elas, o dever de investigar é vinculado, bem como a aplicação da penalidade. Afinal, não é uma mera questão interna, mas verdadeira questão de ilegalidade – e o poder público se vincula ao princípio da legalidade. De outro lado, existe margem de discricionariedade ao determinar a gravidade e o enquadramento da infração.

2. (TCE-PE - Analista de Gestão - Administração - CESPE/2017) Uma aluna de um colégio estadual, maior de dezoito anos de idade, foi flagrada depredando o mobiliário da escola. Em razão disso, o diretor do colégio aplicou a ela uma penalidade de suspensão por três dias, na forma do regimento da instituição.

A respeito dessa situação hipotética, julgue o item que se segue, considerando os poderes da administração pública e os princípios de direito administrativo.

O ato do diretor do colégio é exemplo de exercício do poder disciplinar pela administração pública.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O poder disciplinar é aplicado a quem tenha um vínculo com a Administração Pública, não necessariamente servidor público. No caso acima, trata-se de escola pública e seus alunos matriculados são sim vinculados à Administração. Sendo assim, o diretor exerce sim poder disciplinar quando pune uma aluna matriculada.

Poder de polícia

É o poder conferido à administração para **limitar, disciplinar, restringir e condicionar direitos e atividades particulares** para a preservação dos interesses da coletividade. É ainda, fato gerador de tributo, notadamente, a taxa (artigo 145, II, CF), não podendo ser gerador de tarifa que se caracteriza como preço público e não podendo ser cobrada sem o exercício efetivo do poder de polícia.

“A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa **toda e qualquer ação restritiva** do Estado em relação aos direitos individuais. [...] Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como **atividade**

administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade”¹¹.

No sentido amplo, é possível incluir até mesmo a atividade do Poder Legislativo, considerando que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se a lei não impuser (artigo 5º, II, CF). No sentido estrito, tem-se a atividade da **polícia administrativa**, envolvendo apenas as prerrogativas dos agentes da Administração.

Em destaque, coloca-se o conceito que o próprio legislador estabelece no Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando o disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público [...]” (art. 78, primeira parte, CTN). A atividade de polícia é tipicamente administrativa, razão pela qual é estudada no ramo do direito administrativo.

Vale ressaltar, por fim, um dos principais atributos do poder de polícia: a **autoexecutoriedade**. Neste sentido, a administração não precisa de manifestação do Poder Judiciário para colocar seus atos em prática, efetivando-os.

Polícia-função e polícia-corporação

“Apenas com o intuito de evitar possíveis dúvidas em decorrência da identidade de vocábulos, vale a pena realçar que **não há como confundir polícia-função com polícia-corporação**: aquela é a função estatal propriamente dita e deve ser interpretada sob o aspecto material, indicando atividade administrativa; esta, contudo, corresponde à ideia de órgão administrativo, integrado nos sistemas de segurança pública e incumbido de prevenir os delitos e as condutas ofensivas à ordem pública, razão por que deve ser vista sob o aspecto subjetivo (ou formal). A polícia-corporação executa frequentemente funções de polícia administrativa, mas a polícia-função, ou seja, a atividade oriunda do poder de polícia, é exercida por outros órgãos administrativos além da corporação policial”¹².

Competência

A **competência** para exercer o poder de polícia é, a princípio, da pessoa administrativa que foi dotada de competência no âmbito do poder regulamentar. Se a competência for **concorrente**, também o poder de polícia será exercido de forma concorrente.

Delegação e transferência

O poder de polícia pode ser exercido de **forma originária**, pelo próprio órgão ao qual se confere a competência de atuação, ou de **forma delegada**, mediante lei que transfira a mera prática de atos de natureza fiscali-

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

zatória (poder de polícia seria de caráter executório, não inovador) a pessoas jurídicas que tenham vinculação oficial com entes públicos.

Obs.: A transferência de tarefas de operacionalização, no âmbito de simples constatação, não é considerada delegação do poder de polícia. Delegação ocorre quando a atividade fiscalizatória em si é transferida. Por exemplo, uma empresa contratada para operar radares não recebeu delegação do poder de polícia, mas uma guarda municipal instituída na forma de empresa pública com poder de aplicar multas recebeu tal delegação.

Polícia judiciária e polícia administrativa

Uma das mais importantes classificações doutrinárias corresponde à distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, assim explanada por Carvalho Filho: “ambos se enquadram no âmbito da função administrativa, vale dizer, representam atividades de gestão de interesses públicos. A **Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma**, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a **Polícia Judiciária**, que, embora seja atividade administrativa, **prepara a atuação da função jurisdicional penal**, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador. Outra diferença reside na circunstância de que a Polícia **Administrativa** incide basicamente sobre **atividades dos indivíduos**, enquanto a Polícia **Judiciária** preordena-se ao **indivíduo em si**, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento de ilícito penal”¹³. Além disso, essencialmente, a Polícia **Administrativa** tem caráter **preventivo** (busca evitar o dano social), enquanto que a Polícia **Judiciária** tem caráter **repressivo** (busca a punição daquele que causou o dano social).

Liberdades públicas e poder de polícia

Evidentemente, abusos no exercício do poder de polícia não podem ser tolerados. Por mais que todo direito individual seja relativo perante o interesse público, existem núcleos mínimos de direitos que devem ser preservados, mesmo no exercício do poder de polícia. Neste sentido, a faculdade repressiva deve respeitar **os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas** que são consagrados no texto constitucional.

Para compreender a questão, interessante suscitar qual o caráter do poder de polícia, se discricionário ou vinculado. A doutrina de Meirelles¹⁴ e Carvalho Filho¹⁵ recomenda que quando o poder de polícia vai ter os seus limites fixados há discricionariedade (por exemplo, quando o poder público vai decidir se pode ou não ocorrer pesca num determinado rio), mas quando já existem os limites o ato se torna vinculado (no mesmo exemplo, não se pode decidir por multar um pescador e não multar o

13 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

14 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

outro por pescarem no rio em que a pesca é proibida, devendo ambos serem multados). Tal raciocínio é relevante para verificar, num caso concreto, se houve ou não abuso do poder de polícia. Vamos supor que a lei fixe os limites para o ato, mas que na prática tais limites tenham sido ignorados: não haverá discricionariedade, então.

Com efeito, os principais limites do Poder de Polícia são:

- Necessidade – a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;
- Proporcionalidade/razoabilidade – é a relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;
- Eficácia – a medida deve ser adequada para impedir o dano a interesse público. Para ser eficaz a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para executar as suas decisões, é o que se chama de autoexecutoriedade”¹⁶.

Importante colocar, como limite, ainda, a necessidade de garantia de contraditório e ampla defesa ao administrado. Neste sentido, a súmula nº 312, STJ: “no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da atuação e da aplicação da pena decorrentes da infração”.

Principais setores de atuação da polícia administrativa

Considerando que todos os direitos individuais são limitados pelo interesse da coletividade, já se pode deduzir que o âmbito de atuação do poder de polícia é o mais amplo possível. Entre eles, cabe mencionar, polícia sanitária, polícia ambiental, polícia de trânsito e tráfego, polícia de profissões (OAB, CRM, etc.), polícia de construções, etc.

Neste sentido, será possível atuar tanto por atos normativos (atos genéricos, abstratos e impessoais, como decretos, regulamentos, portarias, instruções, resoluções, entre outros) e por atos concretos (voltados a um indivíduo específico e isolado, que podem ser **determinações**, como a multa, ou atos de **consentimento**, como a concessão ou revogação de licença ou autorização por alvará).



#FicaDica

Poder disciplinar – É aquele que a Administração possui para punir seus próprios servidores, bem como aplicar sanções a particulares a ela vinculados por ato ou contrato.

- Poder hierárquico – É aquele que a Administração possui para ordenar, coordenar, controlar e revisar os atos de seus subordinados, podendo ainda avocar e delegar competências.

- Poder regulamentar – É aquele que a Administração possui para, por meio da chefia do Executivo, de editar atos normativos gerais e abstratos.

- Poder de polícia – É aquele que a Administração possui para limitar o exercício de direitos individuais em prol da coletividade.

16 <http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/direito-administrativo/conceito-de-direito-administrativo>

EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (EBSERH - Advogado - CESPE/2018) Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

A coercibilidade é um atributo que torna obrigatório o ato praticado no exercício do poder de polícia, independentemente da vontade do administrado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A coercibilidade é o poder do Estado de fazer com que o administrado cumpra com as obrigações, podendo, se necessário, fazer o uso da força, obrigando o particular a cumprir a vontade do Estado.

2. (STJ - Analista Judiciário - Administrativa - CESPE/2018) No que se refere aos poderes administrativos, julgue o item que se segue.

O poder de polícia consiste na atividade da administração pública de limitar ou condicionar, por meio de atos normativos ou concretos, a liberdade e a propriedade dos indivíduos conforme o interesse público.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. *Conceitua-se poder de polícia como aquele conferido à administração para limitar, disciplinar, restringir e condicionar direitos e atividades particulares para a preservação dos interesses da coletividade. É ainda, fato gerador de tributo, notadamente, a taxa (artigo 145, II, CF).*

3. (CGM DE JOÃO PESSOA/PB - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 1, 2 E 3 - CESPE/2018) No que se refere às características do poder de polícia e ao regime jurídico dos agentes administrativos, julgue o item que se segue.

As multas de trânsito, como expressão do exercício do poder de polícia, são dotadas de autoexecutoriedade.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A cobrança da multa, como sanção resultante do exercício do poder de polícia administrativa, não possui a característica da autoexecutoriedade. Significa que o poder público deverá inscrever a multa na dívida ativa e cobrá-la, se devido. Já a aplicação/autuação da multa é dotada de autoexecutoriedade, assim, por exemplo, presenciando um policial a ilicitude poderá autuá-la.

SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITO E PRINCÍPIOS

Conceito de serviço público

Serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por particulares abaixo de regras de direito público para a preservação dos interesses da coletividade. A titularidade da prestação de um serviço público sempre será da Administração Pública, somente podendo ser transferido a um particular a execução do serviço público. As regras serão sempre fixadas unilateralmente pela Administração, independentemente de quem esteja executando o serviço público. Qualquer contrato administrativo aos olhos do particular é contrato de adesão.

Com efeito, quem presta o serviço público pode ser a Administração ou um particular, fazendo-o sob regras de direito público e com vistas a preservar o interesse público.



#FicaDica

Serviço público

- Pode ser prestado pelo Estado ou não;
- Contudo, a titularidade é da Administração;
- Devem ter por foco a preservação do interesse público;
- O Estado pode delegar a prestação em casos determinados.

Princípios aplicáveis

- Princípio da adaptabilidade: impõe a atualização e modernização na prestação do serviço público;
- Princípio da universalidade: significa que os serviços devem ser estendidos a todos administrados;
- Princípio da impessoalidade: determina a vedação de discriminações entre os usuários;
- Princípio da continuidade: impossibilidade de interrupção;
- Princípio da modicidade das tarifas: impõe tarifas módicas aos usuários;
- Princípio da cortesia: prevê que os usuários devem ser tratados com urbanidade;
- Princípio da eficiência: estabelece que o serviço público deve ser prestado de maneira satisfatória ao usuário;
- Princípio da segurança: o serviço não pode ser prestado de forma que coloque em risco a vida dos usuários.