

# TRE – Tribunal Regional Eleitoral Pernambuco

Concurso Público 2016

## Técnico Judiciário – Área Administrativa

### Noções de Direito Administrativo



#### Conteúdo

- ☞ Noções de organização administrativa - Centralização, descentralização, concentração e desconcentração - Administração direta e indireta - Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.
- ☞ Ato administrativo - Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.
- ☞ Poderes administrativos - Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia - Uso e abuso do poder.
- ☞ Licitação – Princípios - Contratação direta: dispensa e inexigibilidade – Modalidades – Tipos - Procedimento.
- ☞ Controle da Administração Pública - Controle exercido pela Administração Pública - Controle judicial - Controle legislativo.
- ☞ Responsabilidade civil do Estado - Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro - Responsabilidade por ato comissivo do Estado - Responsabilidade por omissão do Estado - Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado - Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.
- ☞ Regime jurídico-administrativo – Conceito - Princípios expressos e implícitos da Administração Pública.

#### Exercícios

[Coletânea de Exercícios I](#)  
[Coletânea de Exercícios II](#)



## Princípios Básicos da Administração

Os princípios básicos da administração estão alicerçados em regras de observância permanente e obrigatória para o administrador.

Todos os Atos Administrativos deverão ser pautados nesses padrões. Constituem, portanto, os fundamentos da ação administrativa, ou seja, os sustentáculos da atividade administrativa.

**Estes princípios são:**

### a) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular

O princípio pode ser flagrado nas posições de privilégio e supremacia do órgão público. Daí resulta a exigibilidade dos atos administrativos e, em certos casos, a excoutoriedade. Outra típica manifestação está na autotutela (possibilidade de revogar ou anular seus atos por manifestação unilateral).

Não se perca de vista que a supremacia do interesse público não é um valor em si. A supremacia, como componente da função administrativa, é instrumento para a realização de finalidades legais, segundo os critérios e procedimentos consagrados na ordem jurídica.

### b) Princípio da Legalidade

Reza este princípio, que a administração pública, em toda sua atividade funcional, está presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Ainda, segundo este princípio, a administração pública só pode fazer o que a lei autoriza, quando e como autoriza. Isto significa, que se a lei nada dispuser, a administração pública não pode agir, a não ser em situações excepcionais, (guerra, grave perturbação da ordem).

### c) Princípio da Finalidade

Impõe que o administrador só pratique o ato para obter o fim legal. O administrador deve perseguir o interesse público (primário) contido na lei. O favorecimento ou prejuízo de alguém não pode ser o fim do ato administrativo, e sim, decorrência da obtenção do objetivo previsto na norma legal. O afastamento do administrador da finalidade de interesse público, conforme previsão legal, caracteriza o vício de desvio de finalidade.

### d) Princípio da Impessoalidade

Este princípio, visa a garantir a neutralidade da administração, proporcionando aos administradores tratamento que afaste qualquer espécie de discriminação ou favorecimento, pois qualquer ato deve ser de interesse público e nos estritos termos da lei, caso contrário, estará sujeito a invalidação por desvio de finalidade, por meio da ação popular.

Portanto, a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

O **princípio da impessoalidade** nada mais é que o princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, sendo que o fim legal é aquele que a norma de direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal. Este princípio é um desdobramento do artigo 5º da CF (caput).

### e) Princípio da Moralidade

Também denominado de princípio da proibidade administrativa. Este princípio, não se refere a moral comum como a concebemos, mas a um conjunto de regras éticas que norteiam a administração pública.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o princípio da moralidade passou a ser pressuposto de validade de todo ato administrativo.

Segundo a doutrina, a moralidade administrativa deve ser entendida como sendo o conjunto de regras tiradas da disciplina interior da administração. A moralidade administrativa é ao lado da legalidade e da finalidade um dos pressupostos de validade do ato administrativo. A moralidade administrativa está ligada ao conceito de "bom administrador".

**f) Princípio da Publicidade**

É a divulgação oficial de atos (Leis, Decretos, Contratos Administrativos, etc.), para conhecimento público em geral e início da produção de seus efeitos externos.

O princípio da publicidade é justificado pelo fato de que, todo ato administrativo deve ser público, uma vez que, a administração que o realiza é pública, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos do Decreto Federal nº 79099, de 06 de janeiro de 1977.

A publicidade como princípio da administração pública (CF, artigo 37), abrange toda a atuação estatal: A administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não só no que se refere a publicação de seus atos, como, também, a propiciação de conhecimentos da conduta interna dos seus agentes. Assim, essa publicidade alcança os atos concluídos e informação, os processos em andamento, os pareceres de órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Todos esses papéis ou documentos públicos podem ser examinados por qualquer interessado e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

A publicidade se faz no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município conforme a competência, ou, em jornais contratados para essas publicações oficiais. Também poderão ser feitas por meio de editais afixados em lugares próprios para a divulgação dos referidos atos com a finalidade da coletividade em geral tomar conhecimento dessas decisões.

Estes atos exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes, terceiros e ao povo em geral, proporcionando ainda aos administradores o conhecimento e o controle dos atos praticados pela administração, através dos instrumentos constitucionais: Mandado de segurança, direito de petição, ação popular, habeas data, fornecimento de certidões e improbidade administrativa (artigo 37 § 4º).

**g) Princípio da Eficiência**

O administrador não deve, tão somente, perseguir as finalidades previstas ou consagradas em lei. Não deve alcançá-las de qualquer forma ou a qualquer custo. Impõe-se a obtenção do melhor resultado, o *resultado ótimo*. Devem ser observados os atributos de rapidez, perfeição e rendimento. O princípio foi positivado na Constituição (art. 37, caput) pela Emenda nº 19, de 1998.

**h) Princípio da Economicidade**

Trata-se da verificação da eficiência das escolhas administrativas nas perspectivas da relação custo-benefício. Está positivado no art. 70, caput da Constituição de 1988.

**i) Princípio da Motivação**

Trata-se do dever de justificar os atos praticados. Devem ser apontados os fundamentos de fato e de direito e a correlação lógica entre as situações observadas e as providências tomadas. A motivação pode ser prévia ou contemporânea à prática do ato. A motivação pode não constar do ato, se presente no processo administrativo subjacente. Subsiste uma discussão acerca da motivação ser obrigatória somente para os atos vinculados ou para todos os atos (discricionários e vinculados). Observar o art. 50 da Lei nº. 9.784, de 1999.

**j) Princípio da Continuidade**

Por esse princípio a atividade da administração não pode parar, deve ser ininterrupta. Assim, não é admitida a paralisação dos serviços de saúde, de transporte, de segurança pública, de distribuição de justiça, de extinção de incêndios e dos serviços funerários.

**k) Princípio da Indisponibilidade**

Conforme este princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos não se acham à livre disposição dos órgãos públicos, cabendo a esses apenas a responsabilidade de preservá-los e aprimorá-los para as atividades as quais se destinam.

O detentor dessa possibilidade é o Estado. Por esse motivo, há necessidade de lei para alienar bens para outorgar concessão de serviço público, e para muitas outras atividades a cargo de órgãos públicos e agentes

da administração pública.

### **l) Princípio da Autotutela**

A administração pública está obrigada a policiar os atos administrativos que pratica para evitar a ilegalidade, de qualquer ato, cabendo-lhe assim, retirar do ordenamento jurídico, os atos inconvenientes e os ilegítimos. Os inconvenientes através da revogação e os ilegítimos através da anulação.

### **m) Princípio da Razoabilidade e Princípio da Proporcionalidade**

Não há uniformidade de tratamento destes princípios. Diogenes Gasparini afirma que a proporcionalidade é apenas um aspecto da razoabilidade. Celso Antônio Bandeira de Mello, embora trate formalmente dos dois, consigna que a proporcionalidade é faceta da razoabilidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a razoabilidade exige proporcionalidade. Odete Medauar entende que é melhor englobar no princípio da proporcionalidade o sentido da razoabilidade. Lúcia Valle Figueiredo trata do princípio da proporcionalidade ao lado do da razoabilidade (como elementos distintos). Luís Roberto Barroso entende que os dois são conceitos próximos o suficiente para serem intercambiáveis.

A razoabilidade tem o sentido de coerência lógica nas decisões e medidas administrativas. A atuação administrativa não pode ser desarrazoada, ilógica ou incongruente. Deve ser a mais adequada para obter o fim legal (adequação entre os meios e os fins). Fica evidente o traço qualitativo.

Já a proporcionalidade apresenta o sentido de exercício da competência administrativa na extensão ou intensidade apropriadas ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade pública. Aqui ganha relevo o traço quantitativo.

Encontramos a utilização da razoabilidade nos ordenamentos jurídicos norte-americano e argentino. Os ordenamentos europeus, a exemplo do alemão e francês, operam com a proporcionalidade.

Acreditamos que razoabilidade e proporcionalidade são ideias, conceitos ou critérios ligados entre si, embora possuam sentidos próprios, na linha antes referida. Assim, preferimos falar em *princípio da proporcionalidade em sentido amplo*, desdobrado nos seguintes elementos (ou princípios):

- (a) conformidade, adequação ou razoabilidade. O meio empregado deve guardar adequação, conformidade, aptidão, no sentido qualitativo, com o fim perseguido. Flagramos exatamente neste ponto o princípio da razoabilidade, na sua formulação corrente;
- (b) necessidade. Não há medida ou caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a direito ou situação do atingido pelo ato;
- (c) da proporcionalidade em sentido estrito. O que se perde com a medida tem menor relevo do que aquilo que se ganha.

Inegavelmente, são mecanismos ou institutos voltados para o controle da discricionariedade legislativa e administrativa.

O STF em várias decisões afirmou que o princípio da razoabilidade está implícito no art. 5º, inciso LIV da Constituição. Seria o "princípio do devido processo legal substantivo".

Já a Lei nº 9.784, de 1999, consagra expressamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no art. 2º, caput.

### **n) Princípio da Segurança Jurídica**

Está relacionado com a previsibilidade do Direito e a estabilidade das relações jurídicas. A proibição da interpretação nova retroativa é um dos exemplos da efetivação do princípio (art. 2º, §2º, inciso XIII da Lei nº 9.784, de 1999).

## **Conceito; Natureza e Fins da Administração Pública**

### **Conceito**

É o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e órgãos do Estado, a fim de promover o bem comum da coletividade.

- em sentido objetivo é o exercício da função administrativa.

- em sentido subjetivo é o conjunto de autoridades públicas que exercem esta função administrativa.

### Natureza

É a de um "**múnus público**" para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

### Fins

A administração pode ser:

- a) **Particular** - Quando os bens e os interesses gerenciados são individuais.
- b) **Pública** - Quando os bens e os interesses gerenciados pertencem à comunidade.

Portanto, a finalidade da administração pública é a gestão dos bens e interesses da coletividade nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal. Uma outra finalidade da administração é promover a defesa do interesse público.



## Noções de Organização Administrativa

Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos do governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Complementa dizendo que governo é atividade política e discricionária, enquanto que a administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica; ou ainda, que governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada.

Efetivamente, a Administração Pública é o instrumental de que dispõe o Estado (pessoa jurídica de direito público interno - conforme nosso Código Civil; ou então território juridicamente organizado, constituído por leis próprios, comandado por pessoas soberanamente cujo poder é emanado do próprio povo) para por em prática as alternativas políticas e sociais preconizadas pelo Governo.

Em suma, a Administração Pública, em Direito Administrativo, tanto serve para designar as pessoas ou agentes e órgãos governamentais, como a atividade administrativa em si. No primeiro caso, designando órgãos e pessoas, deve ser escrita com letras maiúsculas, e no segundo, designando, a atividade, com minúsculas.

### A Administração Pública pode ser:

**Administração Direta** - Também chamada de Administração Pública Centralizada, existe em todos os níveis das Esferas do Governo, Federal, Estadual, Distrital e Municipal, e em seus poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. É em si, a própria Administração Pública.

Na Administração Pública Direta como o próprio nome diz, a atividade administrativa é exercida pelo próprio governo que "atua diretamente por meio dos seus Órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem". *Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:130)*

Estes órgãos são despersonalizados, ou seja, não possuem personalidade jurídica própria, portanto, não são capazes de contrair direitos e obrigações por si próprios. Os Órgãos não passam de simples repartições internas de repartições, e necessitam de um representante legal (agente público) para constituir a vontade de cada um deles. Trata-se da desconcentração do poder na Administração Pública. Onde há desconcentração administrativa vai haver hierarquia, entre aquele Órgão que está desconcentrando e aquele que recebe a atribuição (**exemplo**: Delegacias Regionais da Polícia Federal, Varas Judiciais, Comissão de Constituição e Justiça).



Os Órgãos atuam nos quadros vinculados a cada uma das Esferas de Governo. A exemplo temos os Ministérios, Órgãos federais ligados à União; as Secretarias Estaduais, Órgãos estaduais ligados ao estado membro; e as Secretarias Municipais, Órgãos municipais ligados à esfera municipal de poder.

Na Administração Pública Direta o Estado é ao mesmo tempo o titular e o executor do serviço público.

**As entidades que compõem a administração direta, são denominadas de pessoas políticas.**

**Administração Indireta** Apenas com a Administração Pública Direta, o Estado não seria capaz de administrar todo o território nacional, tanto pela sua extensão quanto pela complexidade e volume das relações sociais existentes entre o administrado (particular) e o Governo. Por isso, houve-se por bem outorgar poderes para outras estruturas (Entidades).

A Administração Pública Indireta ou Descentralizada é a atuação estatal de forma indireta na prestação dos serviços públicos que se dá por meio de outras pessoas jurídicas, distintas da própria entidade política. Estas estruturas recebem poderes de gerir áreas da Administração Pública por meio de outorga.

A outorga ocorre quando o Estado cria uma entidade (pessoa jurídica) e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública.

Nesta descentralização de poderes não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e as Entidades que recebem a titularidade e a execução destes poderes, portanto, as entidades não são subordinadas ao Estado. O que existe na relação entre ambas é um poder chamado de Controle com atribuições de fiscalização.

O Controle é "o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada". Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados". *Celso Antônio Bandeira de Mello (2004:141)*

Estas Entidades são personalizadas, portanto, possuem vontade e capacidade de exercer direitos e contrair obrigações por si próprios.

São elas: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas.

**I - Autarquias** - São pessoas jurídicas de direito público, de natureza puramente administrativa, criadas por lei específica para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. São consideradas uma extensão da mão do Estado. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei que as instituiu e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras concedidas pela entidade estatal criadora, mas sem subordinação hierárquica, sujeita apenas ao controle final de sua administração e da conduta de seus dirigentes. As autarquias possuem autonomia financeira e administrativa, podendo inclusive ingressar em juízo contra a entidade estatal que a criou, se esta intentar contra seus objetivos. As autarquias não possuem capacidade legislativa, ao contrário da entidade estatal que as criou. **Um exemplo de autarquia é o INSS.**

Todos os serviços públicos essenciais, como a saúde a educação o transporte entre outros, devem ser realizados pelas autarquias.

**II - Empresas Públicas** - Empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas para a prestação de serviços públicos ou para a exploração de atividades econômicas que contam com capital exclusivamente público e são constituídas por qualquer modalidade empresarial. Se a empresa pública é prestadora de serviços públicos, estará submetida a regime jurídico público. Se a empresa pública é exploradora de atividade econômica, estará submetida a regime jurídico igual ao da iniciativa privada.

**Alguns exemplos de empresas públicas:**

**" BNDS (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social):** embora receba o nome de banco, não trabalha como tal. A única função do BNDS é financiar projetos de natureza social. É uma empresa pública prestadora de serviços públicos.

**" EMURB (Empresa Municipal de Urbanização):** estabelece um contrato de gerenciamento com a Administração Pública. É a empresa responsável pelo gerenciamento e acompanhamento de todas as obras

dentro do Município. É empresa pública prestadora de serviço público.

" **EBCT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)**: é prestadora de serviço público (art. 21, X, da CF/88).

" **Caixa Econômica Federal**: atua no mesmo segmento das empresas privadas, concorrendo com os outros bancos. É empresa pública exploradora de atividade econômica.

" **RadioBrás**: empresa pública responsável pela "Voz do Brasil". É prestadora de serviço público.

### Características

**As empresas públicas, independentemente da personalidade jurídica, têm as seguintes características:**

" **liberdade financeira**: têm verbas próprias, mas também são contempladas com verbas orçamentárias;

" **liberdade administrativa**: têm liberdade para contratar e demitir pessoas, devendo seguir as regras da CF/88. Para contratar, deverão abrir concurso público; para demitir, deverá haver motivação. Poderão adquirir bens, mas deverá haver uma licitação;

" **dirigentes próprios**;

" **patrimônio próprio**.

### Controle

Não existe hierarquia ou subordinação entre as empresas públicas e a Administração Direta, independentemente de sua função. Poderá a Administração Direta fazer controle de legalidade e finalidade dos atos das empresas públicas, visto que estas estão vinculadas àquela. Só é possível, portanto, controle de legalidade finalístico.

### Criação

A lei não cria, somente autoriza a criação das empresas públicas, ou seja, independentemente da atividade que desenvolvam, a lei somente autorizará a criação das empresas públicas, não conferindo a elas personalidade jurídica.

A empresa pública será prestadora de serviços públicos ou exploradora de atividade econômica. A CF/88 somente admite a empresa pública para exploração de atividade econômica em duas situações (art. 173 da CF/88):

" **fazer frente a uma situação de segurança nacional**;

" **fazer frente a uma situação de relevante interesse coletivo**.

A empresa pública deve obedecer aos princípios da ordem econômica, visto que concorre com a iniciativa privada. Quando o Estado explora, portanto, atividade econômica por intermédio de uma empresa pública, não poderão ser conferidas a ela vantagens e prerrogativas diversas das da iniciativa privada (princípio da livre concorrência).

### Privilégios

**Quanto aos privilégios, são concedidos conforme a atividade desenvolvida:**

" **empresas públicas exploradoras de atividade econômica**: não são dotadas dos mesmos privilégios da Administração Direta, observado o princípio da livre concorrência, ou seja, não se pode conferir a elas nenhum privilégio diverso daqueles conferidos às empresas privadas. O art. 173, § 1º, II, da CF/88 dispõe que as empresas públicas que exploram atividade econômica terão as mesmas obrigações civis, trabalhistas, tributárias e comerciais das empresas privadas. Ainda o art. 173, § 2º, dispõe que as empresas públicas não terão imunidade do art. 150, § 2º, quando estiverem exercendo atividade econômica;

" **empresas públicas prestadoras de serviço público**: não existe livre concorrência. Na área tributária, ainda que a CF/88 não tenha mencionado, elas possuem os mesmos privilégios da Administração Direta, visto não estarem em regime de livre concorrência. Na área processual, entretanto, não têm privilégios.

### Responsabilidade

**Quanto à responsabilidade das empresas públicas, temos que:**

**"empresas públicas exploradoras de atividade econômica:** a responsabilidade do Estado não existe, pois, se essas empresas públicas contassem com alguém que respondesse por suas obrigações, elas estariam em vantagem sobre as empresas privadas. Só respondem na forma do § 6º do art. 37 da CF/88 as empresas privadas prestadoras de serviço público, logo, se a empresa pública exerce atividade econômica, será ela a responsável pelos prejuízos causados a terceiros (art. 15 do CC);

**"empresas públicas prestadoras de serviço público:** como o regime não é o da livre concorrência, elas respondem pelas suas obrigações e a Administração Direta responde de forma subsidiária. A responsabilidade será objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88.

## Falência

**"Empresas públicas exploradoras de atividade econômica:** submetem-se a regime falimentar, fundamentando-se no princípio da livre concorrência.

**"Empresas públicas prestadoras de serviço público:** não se submetem a regime falimentar, visto não estarem em regime de concorrência.

**III - Sociedades de Economia Mista** - São empresas onde existe colaboração entre o Estado e particulares, ambos reunindo recursos para a realização de uma finalidade sempre de ordem econômica. A razão de ser das sociedades de economia mista, é que nem sempre o Estado dispõe de recursos suficientes para investir em determinado empreendimento, que de maneira direta ou indireta, visa o interesse da sociedade.

O Estado então, associasse a particulares objetivando a atender essas necessidades sociais, e os particulares visando alcançar os objetivos pretendidos motivados pelo lucro. A sociedade de economia mista, será sempre uma sociedade anônima (S/A), sendo, portanto, uma pessoa jurídica de direito privado, ou seja, uma sociedade comercial, não gozando por esta razão de privilégios tributários ou processuais. O Banco do Brasil é um exemplo de sociedade de economia mista.

**IV - Fundações Públicas (entidades fundacionais)** - São pessoas jurídicas de direito público, conforme orientação da Constituição Federal de 1988. As fundações são entidades semelhantes as autarquias, pois a Lei 8112/90 equiparou as duas entidades ao instituir o "Regime Jurídico dos Servidores da União, Autarquias e Fundações de Direito Público".

**Após a Constituição de 1988 a doutrina e a jurisprudência estabeleceram dois tipos de fundações: a pública e a privada.**

**Fundação Pública-** É a que tem qualidade de autarquia, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

**Fundação Privada** - É aquela que desempenha funções que não são características do Estado.

**Exemplo: IBGE.**

## Entidades Paraestatais

Entidades paraestatais é nome dado àqueles entes que, não obstante possuam personalidade jurídica própria e estejam disciplinados por algumas normas de direito público, não se enquadram nos moldes legais previstos para que pertençam ao quadro de entes da Administração Pública Direta ou Indireta.

Esses entes, também chamados de "Entes com situação peculiar" ou "Terceiro Setor", exercem as mais diversas funções em regime de colaboração, fomento e contribuição com Estado, sem, no entanto, se confundir com ele. Estão incluídos, portanto, na categoria de Terceiro Setor justamente porque não fazem parte do Primeiro Setor, ou seja, o Estado, e nem do Segundo Setor, o mercado, sendo caracterizadas pela prestação de atividade de interesse público, não exclusiva do Estado, autorizada em lei e sem fins lucrativos, sob o regime de Direito Privado.

As Entidades Paraestatais podem ser classificadas como:

**- Ordens e Conselhos Profissionais**



São órgãos incumbidos do chamado “poder de polícia das profissões”, que embora pertença originariamente à Administração Pública é delegado a esses entes, visando uma otimização na fiscalização e administração do exercício das profissões.

Diversas leis atribuíram personalidade jurídica as Ordens profissionais, sem, no entanto, especificar se possuem natureza pública ou privada. Visando sanar essa dúvida objetiva, foi editada a Lei 9649/98(3), que estabeleceu que os conselhos possuem natureza jurídica de regime privado. No entanto, na ADIN 1.1717-6 julgada em 07.11.2002, declarou-se a inconstitucionalidade do art. 58, parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, sendo desde então considerados tais entes como autarquias especiais, vez que não fazem parte da Administração Pública e nem se sujeitam à tutela ministerial.

#### **- Entidades de apoio**

Essas entidades, mais comumente, assumem a forma de fundação, mas também podem assumir a forma de associação ou cooperativa.

Entidades de Apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, em regime de direito privado, mediante convênio com a Administração Pública que geralmente destinam-se a colaborar com instituições de ensino e pesquisa. Não fazem parte da Administração Pública nem das Universidades ou Instituições que prestam auxílio, mas são instituídas pelo Poder Público, representado na pessoa dos servidores públicos e mediante aplicação de recursos desses, que também serão os prestadores de serviço, utilizando-se da sede, instrumentos e equipamentos públicos.

Essas entidades, mais comumente, assumem a forma de fundação, mas também podem assumir a forma de associação ou cooperativa.

Não possuem legislação específica que as regule, a não ser a Lei 8.958 de 20.12.1994, que dispõe especificamente a respeito da relação celebrada entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e fundações de apoio.

#### **- Empresas controladas pelo Poder Público**

São empresas que embora possuam natureza jurídica de direito privado são controladas de alguma forma pelo Poder Público. Não fazem parte da Administração Pública, pois possuem natureza eminentemente privada e porque lhes falta algum requisito essencial para que figurem como membros públicos como instituição por lei, ou ausência de algum elemento especial para que se enquadre como Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista.

O exemplo mais comum desse tipo de entidade ocorre quando a Administração adquire o controle acionário de uma empresa privada: não obstante essa empresa não seja pública, por força de estar sob o controle acionário da Administração Pública deverá se sujeitar a algumas normas de direito público. Assim, deverão respeitar a Lei 8666/93, no que tange a celebração de contratos, que necessariamente deverão ser precedidos de licitação e submeter-se ao controle externo exercido pela Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, por expressa disposição constitucional.

#### **- Serviços sociais autônomos**

O exemplo mais conhecido que temos desse tipo de entidade é o SESC, SENAC, SENAI e SESI. Eles são pessoas jurídicas de Direito Privado que prestam serviço de relevante interesse social à população em geral ou à uma determinada classe profissional. Não possuem fins lucrativos, mas recebem recursos e contribuições, indispensáveis à sua manutenção, de classes profissionais e empresas ou mediante convênios com a Administração Pública.

Em virtude do serviço, o qual possui natureza eminentemente pública se sujeita, derogativamente, a certas normas de direito público como a exigência de teste seletivo para a contratação de seu quadro de pessoal e a submissão ao controle exercido pelo Tribunal de Contas (somente quando receber recursos públicos), conforme disposto no artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal.

#### **- Organizações sociais**

São pessoas jurídicas de Direito Privado que mediante contrato de gestão com a Administração Pública prestam serviços sociais sem fins lucrativos, dirigidos ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente e à saúde.

Esses entes foram regulamentados formalmente pela Lei 9.637 de 15.05.1998 que estabeleceu quais requisitos deverão ser atendidos para que uma pessoa jurídica de direito privado seja qualificada como

organização social e assim possa receber recursos públicos. Os principais requisitos exigidos para que a pessoa jurídica de direito privado adquira o status de entidade de utilidade pública é possuir um órgão de deliberação superior, o chamado “Conselho de Administração”, formado por representantes do Poder Público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral e a habilitação perante a Administração Pública, visando receber a declaração de organização social.

Uma vez cumpridos os requisitos exigidos, a entidade passará a receber recursos estatais de forma a promover o fomento e incentivo de suas atividades, através da celebração de um contrato de gestão entre a Administração Pública e a entidade privada. O status de organização social, no entanto, poderá ser revogado a qualquer tempo, desde que não cumpridas as normas estabelecidas no contrato de gestão.

As organizações sociais vêm sendo alvo de crítica por parte da doutrina devido ao seu flagrante caráter de mascarar uma situação que deveria sujeitar-se as regras atinentes à Administração Pública, mas que está a margem de tais normas por não fazer parte da Administração Pública, vez que é um ente paraestatal. Segundo Maria Sílvia Zanella de Pietro essa camuflagem é evidente já que “o fato de organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos entes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que sob todos os aspectos estaria sujeita ao direito público”.

Além disso, não devemos nos esquecer de princípios indisponíveis que regem a administração pública, quais sejam o da preocupação com a preservação do patrimônio público, e com a gratuidade e universalidade dos serviços públicos nas áreas acima indicadas. Tais princípios inegavelmente não estão sendo obedecidos, vez que, com a concessão indiscriminada de habilitação a pessoas jurídicas de direito privado como organização social, o serviço público que deveria ser gratuito e universal, passa a ser, na maioria das vezes oneroso e restrito, pois não se exigem dos entes paraestatais respeito todas as limitações e princípios a que se sujeitam demais órgãos públicos.

#### **- Organizações da sociedade civil de interesse público**

Este tipo de entidade possui muitas semelhanças com as Organizações Sociais. Assim como as Organizações Sociais as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e instituídas por particulares, que prestam serviços de utilidade pública de competência não exclusiva do Estado.

No entanto, apresentam um importante diferencial relacionado com o objetivo estatal almejado ao instituir tais entidades: enquanto as organizações sociais são claramente instituídas com a finalidade de extinguir a atividade estatal da área onde atuam as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são instituídas pelo Estado com a intenção de realmente promover fomento ou incentivo a determinada atividade.

Além desse diferencial marcante podemos constatar que por se tratar de atividade de real fomento estatal, a sociedade civil de interesse público se sujeita a requisitos bem mais rígidos para obtenção de sua qualificação, se comparada com a organização social. Entre eles podemos destacar a necessidade da entidade atuar em uma das atividades elencadas no art. 3º da Lei 9790 de 23.03.1999(7) e sua habilitação perante o Ministério da Justiça.

Além disso, o art. 4º da mesma lei exige: a inscrição no estatuto das pessoas jurídicas interessadas princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência; a adoção de práticas de gestão que dificultem de forma pessoal ou coletiva a obtenção de vantagens pessoais decorrentes da participação no respectivo processo decisório e a prestação de contas, quando se utilizar de bens ou recursos públicos, conforme determina o art. 70 da CF.

### **Agências Executivas e Reguladoras**

Entre as recentes alterações na organização administrativa do Estado, registramos a criação de autarquias especiais, denominadas de agências reguladoras, e a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas.

Agência reguladora, segundo Di Pietro, é, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular matérias que lhe estão afetas. O objetivo institucional da agência reguladora é o controle de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, sob a forma de concessão ou permissão.

São atribuições das agências reguladoras: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação;

realizar o procedimento licitatório para escolha dos concessionários; celebrar o contrato de concessão; definir o valor da tarifa; controlar a execução dos serviços; aplicar sanções; exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, etc.

**Exemplos:**

- Agências Nacional de Energia Elétrica (**ANEEL**), criada pela Lei 9.472/96;
- Agência Nacional de Telecomunicações (**ANATEL**), criada pela Lei 9.472/97
- Agência Nacional do Petróleo (**ANP**), criada pela Lei 9.478/97.

Agência executiva é a qualificação dada à autarquia ou fundação que celebre contrato com o órgão da Administração Direta a que se acha vinculada, para a melhoria da eficiência e redução de custos.

Em regra, segundo Di Pietro, não se trata de entidade instituída com a denominação de agência executiva. Trata-se de entidade preexistente (autarquia ou fundação governamental) que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe a qualificação de agência executiva, podendo perde-la, se deixar de atender aos mesmos requisitos.

### Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

**CENTRALIZAÇÃO:** é a *prestação de serviços diretamente pela pessoa política prevista constitucionalmente*, sem delegação a outras pessoas. Diz-se que a *atividade do Estado é centralizada* quando *ele atua diretamente, por meio de seus órgãos*.

**Obs.: Órgãos** são simples repartições interiores da pessoa do Estado, e, por isso, dele não se distinguem. São meros feixes de atribuições - não têm responsabilidade jurídica própria – toda a sua atuação é imputada às pessoas a que pertencem. São divisões da Pessoa Jurídica.

Se os **serviços estão sendo prestados pelas Pessoas Políticas** constitucionalmente competentes, estará havendo **centralização**.

**Vantagens da Centralização:**

- as decisões são tornadas por administradores que tem uma visão global da empresa;
- tomadores de decisão situados no topo e geralmente melhor treinados e preparados do que os que estão nos níveis mais baixos;
- eliminação dos esforços duplicados reduz os custos operacionais;
- certas funções – como compras – quando centralizadas, provocam maior especialização e aumento de habilidades;
- decisões são mais consistentes com os objetivos empresariais.

**Desvantagens da centralização:**

1. as decisões não são tomadas por administradores que estão próximos dos fatos
2. tomadores de decisão situados no topo raramente tem contato com os trabalhadores e com as situações envolvidas;
3. as linhas de comunicação mais distanciadas provocam demoras prolongadas;
4. administradores nos níveis mais baixos são frustrados porque estão fora do processo decisório;
5. pelo envolvimento de muitas pessoas nas comunicações, há mais possibilidades de um erro e de distorções pessoais.

**DESCENTRALIZAÇÃO:** é a *transferência de execução do serviço* ou da titularidade do serviço *para outra pessoa, quer seja de direito público ou de direito privado*.

- São **entidades descentralizadas de direito público**: Autarquias e Fundações Públicas.
- São **entidades descentralizadas de direito privado**: Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista.
- Pode, inclusive, a execução do serviço ser transferida para entidades que não estejam integradas à Administração Pública, como: **Concessionárias de Serviços Públicos e Permissionárias**.
- A **descentralização**, mesmo *que seja para entidades particulares*, não retira o caráter público do serviço, apenas transfere a execução.

**Vantagens da descentralização:**

1. decisões são tomadas mais rapidamente pelos próprios executores
2. tomadores de decisão são os que têm mais informação sobre a situação
3. maior envolvimento na tomada de decisões cria maior moral e motivação entre os administradores médios
4. proporciona bom treinamento para os administradores médios

**Desvantagens da descentralização:**

1. pode ocorrer a falta de informação e coordenação entre departamentos
2. maior custo por administrador devido ao melhor treinamento, melhor salário dos administradores nos níveis mais baixos
3. administradores tendem a ter uma visão estreita e podem defender mais o sucesso de seus departamentos em detrimento da empresa como um todo
4. políticas e procedimentos podem variar enormemente nos diversos departamentos

**Desconcentração**

A **desconcentração** é simples técnica administrativa, e é utilizada, tanto na Administração Direta, quando na Indireta.

Ocorre a chamada **desconcentração** quando a entidade da Administração, encarregada de executar um ou mais serviços, distribui competências, no âmbito de sua própria estrutura, a fim de tornar mais ágil e eficiente a prestação dos serviços.

A desconcentração pressupõe, obrigatoriamente, a existência de uma só pessoa jurídica. Em outras palavras, a desconcentração sempre se opera no âmbito interno de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma simples distribuição interna de competências dessa pessoa.

**SERVIÇO DESCONCENTRADO** - Ocorre desconcentração, por exemplo, no âmbito da Administração Direta Federal, quando a União distribui as atribuições decorrentes de suas competências entre diversos órgãos de sua própria estrutura, como os ministérios (Ministério da Educação, Ministério dos Transportes etc.); ou quando uma autarquia, por exemplo, uma universidade pública, estabelece uma divisão interna de funções, criando, na sua própria estrutura, diversos departamentos (Departamento de Graduação, Departamento de Pós-Graduação, Departamento de Direito, Departamento de Filosofia, Departamento de Economia etc.).

- É uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço dentro da mesma entidade,
- Diversamente da descentralização, que é uma técnica de especialização, consiste na retirada do serviço de dentro de uma entidade e transferência a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia.

**Obs.:** tanto a concentração como a desconcentração poderá ocorrer na estrutura administrativa centralizada ou descentralizada.

- A complexidade das funções do Estado, quer quanto à soma de atividades que exerce, quer quanto à sua variedade, trouxe como consequência imediata a sobrecarga de seus serviços, pela incapacidade de adaptar a sua máquina administrativa à multiplicidade de serviços a seu cargo.

- Movido por tais motivações o Estado acaba por transferir seguidamente, a outras pessoas jurídicas, a execução de muitos serviços públicos objetivando basicamente a celeridade e eficiência destes. Estas pessoas jurídicas que irão titularizar interesses coletivos das mais variadas ordens, podem regular-se por princípios de Direito privado ou público, podendo ou não ter prerrogativas especiais. Tudo isto a depender da necessidade pública do serviço que irão desempenhar.

Como se vê, a desconcentração, mera técnica administrativa de distribuição interna de funções, ocorre, tanto na prestação de serviços pela Administração Direta, quanto pela Indireta. É muito mais comum falar-se em desconcentração na Administração Direta pelo simples fato de as pessoas que constituem as Administrações Diretas (União, estados, Distrito Federal e municípios) possuírem um conjunto de competências mais amplo e uma estrutura sobremaneira mais complexa do que os de qualquer entidade das Administrações Indiretas. De qualquer forma, temos desconcentração tanto em um município que se divide internamente em órgãos, cada qual com atribuições definidas, como em uma sociedade de economia mista de um estado, um banco estadual, por exemplo, que organiza sua estrutura interna em superintendências, departamentos ou seções, com atribuições próprias e distintas, a fim de melhor desempenhar suas funções institucionais.

A prestação **concentrada** de um serviço ocorreria em uma pessoa jurídica que não apresentasse divisões em sua estrutura interna. É conceito praticamente teórico.

Qualquer pessoa jurídica minimamente organizada divide-se em departamentos, seções etc., cada qual com atribuições determinadas. Na Administração Pública é provável que não exista nenhuma pessoa jurídica que não apresente qualquer divisão interna. Talvez algum município muito pequeno possa prestar todos os serviços sob sua competência sem estar dividido em órgãos, concentrando todas as suas atribuições na mesma unidade administrativa, que se confundiria com a totalidade da pessoa jurídica não subdividida em sua estrutura interna...

A par da pouco provável hipótese acima, podemos falar em concentração quando determinada pessoa jurídica extingue órgãos ou unidades integrantes de sua estrutura, absorvendo nos órgãos ou unidades restantes, os serviços que eram de competência dos que foram extintos. Nesse caso, terá ocorrido concentração administrativa em relação à situação anteriormente existente. É, por isso, uma concentração relativa: a pessoa jurídica concentrou em um menor número de órgãos ou unidades o desempenho de suas atribuições. Entretanto, enquanto existirem pelo menos dois órgãos ou unidades distintas, com atribuições específicas, no âmbito da mesma pessoa jurídica, diremos que ela presta seus serviços desconcentradamente.

Por último, cabe registrar que Hely Lopes Meirelles entende que um órgão não subdividido em sua estrutura, portanto um órgão simples (em oposição a órgão composto), exerce suas atribuições concentradamente. Deve-se tomar cuidado aqui, pois a existência de órgãos significa que a pessoa jurídica a que eles pertencem exerce suas atribuições desconcentradamente. Cada órgão composto dessa pessoa jurídica também exerce desconcentradamente suas atribuições, por meio dos órgãos que o compõem. Quando chegamos, mediante essas subdivisões sucessivas, a um órgão que não mais se subdivide, teremos, então, um órgão simples. Esse órgão, segundo o autor, exerce suas atribuições de forma concentrada (mas, repita-se, a pessoa jurídica que ele integra pratica a desconcentração administrativa, presta seus serviços desconcentradamente).

Como vimos, os conceitos de **centralização/descentralização** e de **concentração/desconcentração** não são mutuamente excludentes. Com efeito, um serviço pode, por exemplo, ser prestado centralizadamente mediante desconcentração, se o for por um órgão da Administração Direta, ou pode ser prestado descentralizadamente mediante desconcentração, se o for por uma superintendência, divisão, departamento, seção etc. integrante da estrutura de uma mesma pessoa jurídica da Administração Indireta (autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista). É possível ainda, ao menos teoricamente, termos um serviço centralizado e concentrado (conforme o improvável exemplo do pequeno município acima apresentado) e um serviço descentralizado e concentrado (seria o caso, igualmente pouco provável, de uma entidade da Administração Indireta, como uma autarquia municipal, sem qualquer subdivisão interna).

### Resumindo...



A **desconcentração** é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

Na **concentração** ocorre o **inverso da desconcentração**. Há uma **transferência das atividades dos órgãos periféricos para os centrais**.





## Conceito, requisitos e atributos.

O poder estatal no sistema constitucional brasileiro é representado pelos três poderes:

- **Executivo,**
- **Legislativo e**
- **Judiciário.**

Assim, cada órgão tem uma função típica.

A função típica do **Poder Executivo** é administrar, a do **Legislativo** elaborar as leis e a do **Judiciário** julgar.

A prática da administração, cabe ao órgão executivo, mas tanto o Poder Legislativo, quanto o Judiciário também praticam a função administrativa, de maneira típica, ou seja, excepcionalmente.

A prática de atos administrativos cabe, normalmente ao órgão executivo, mas, as autoridades judiciárias e legislativas também os praticam, embora, de maneira restrita, quando **por exemplo**, ordenam seus próprios serviços ou, quando dispõem sobre seus servidores ou expedem instruções sobre matéria de sua exclusiva competência.

Pode-se afirmar em sentido lato, que todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da administração.

A expressão "ato da administração" tem sentido mais amplo do que a expressão "Ato Administrativo", que abrange somente determinadas categorias de atos praticados no exercício da função administrativa.

## Conceito de Ato Administrativo

O conceito de ato administrativo é basicamente o mesmo do ato jurídico, pois é uma das espécies que compõe o gênero ato jurídico, diferenciando-se deste como uma categoria voltada para a finalidade pública, em virtude da participação do Estado na relação jurídica.

O artigo 81 do CC prescreve que ato jurídico "*é todo ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos*".

Não existe uma definição legal de ato administrativo, razão pela qual é conceituado doutrinariamente.

Para Hely Lopes Meirelles "*ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações, aos administrados ou a si próprio*".

## Requisitos do Ato Administrativo

Cinco **são os requisitos do ato administrativo**:

a) **Competência** - É a condição principal para sua validade, pois, nenhum ato, discricionário ou vinculado, pode ser realizado validamente, sem que o agente disponha de poder para praticá-lo.

**Competência Administrativa** - É o poder atribuído pela lei, ao agente da administração para o desempenho de uma função.

Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido.

b) **Finalidade** - É o requisito que impõe, que o ato administrativo seja praticado unicamente para um fim de interesse público, isto é, do interesse da coletividade.

A finalidade, tem que ser indicada na lei, pois não é qualquer finalidade pública que satisfaz ou torna legítimo o ato administrativo. A prática de qualquer ato sem um fim público é nula por desvio de finalidade. Além disso, o agente público não pode praticar um ato visando um fim inerente a outro, mesmo que ambos sejam de sua competência e sejam referentes a um interesse público. Assim, é nulo, o ato de remoção de um funcionário com o objetivo de puni-lo, uma vez que o ato de remoção não tenha finalidade de punir, e se a punição é o fim que se deseja, deve-se utilizar o ato administrativo correspondente.

c) **Forma** - É o revestimento do ato administrativo. É o aspecto que revela sua existência. A forma é necessária

para que o ato seja válido, pois a inexistência da forma, conseqüentemente leva a inexistência do ato. A forma mais utilizada é a forma escrita, como por exemplo, o despacho em processo administrativo que pune servidor que agiu irregularmente. Há também atos orais, como ordens expedidas a um servidor, atos pictóricos, como as placas de sinalização de trânsito, etc.

d) **Motivo ou Causa**- É a circunstância de fato ou de direito que autoriza ou impõe ao agente público a prática do ato administrativo. São ações ou omissões dos agentes públicos ou dos administrados ou, ainda, necessidades do Poder Público que impulsionam a administração pública à expedição do ato administrativo.

**Exemplo:** a necessidade de um veículo para determinado serviço público, pode gerar a oportunidade para a edição do ato administrativo que determina a abertura da licitação. Neste caso, a necessidade do veículo, foi o motivo que levou a administração pública a praticar o referido ato.

e) **Objeto** - É também chamado de conteúdo. É todo ato administrativo que tem por finalidade a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas relativas as pessoas, coisas, ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.

Objeto ou conteúdo é o que o ato administrativo prescreve, ou dispõe. É a razão de ser do ato.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello o objeto do conteúdo é "o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica"

### São exemplos de conteúdo:

- O desligamento do agente público, no ato de exoneração do funcionário ocupante de um cargo de provimento em comissão;
- horário de funcionamento, no ato que fixa os horários de abertura e de encerramento das repartições.

## Atributos do Ato Administrativo

Possui o ato administrativo algumas características, atributos, que o diferenciam dos atos jurídicos privados, dando-lhes características próprias, e que são a **presunção de legitimidade**, a **imperatividade** e a **auto executoriedade**.

### 1) Presunção de Legitimidade

Todo o ato administrativo, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nasce com a presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que a estabeleça, em virtude do princípio da legalidade da Administração.

Por esta presunção ***juris tantum***, a execução dos atos administrativos fica imediatamente autorizada, mesmo havendo vício ou defeito que os levem à invalidade. O ato administrativo pressupõe sempre um ato válido e, se acabado, perfeito.

O ato administrativo é perfeito quando completa o ciclo necessário à sua formação, ou seja, após esgotadas todas as fases necessárias a sua produção. É válido quando expedido em conformidade com as exigências ao sistema normativo, isto é, quando atendido todos os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica.

Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. A prova do defeito apontado contra o ato ficará sempre a cargo do impugnante e, até prova em contrário, o ato terá plena eficácia. A eficácia é a idoneidade que se reconhece ao ato administrativo para produzir seus efeitos específicos.

Assim, todo o ato é eficaz quando os efeitos que lhes são próprios não dependem de qualquer evento posterior, como uma condição suspensiva, termo inicial ou ato controlador a cargo de outra autoridade.

Observa-se então que o Ato Administrativo deve ser perfeito, válido e eficaz. Do que resulta poder ser:

a) **perfeito, válido e eficaz** = quando, concluído o seu ciclo de formação, encontra-se plenamente ajustado às exigências legais e está disponível para produzir seus efeitos;

b) **perfeito, inválido e eficaz** = quando, concluído seu ciclo de formação e, apesar de não se achar de acordo com as exigências normativas, encontra-se produzindo os efeitos que lhes são próprios;

c) **perfeito, válido e ineficaz** = quando, concluído seu ciclo de formação e estando adequado aos requisitos de legitimidade, ainda não se encontra disponível para produzir seus efeitos típicos.

## 2) Imperatividade

É o atributo do ato administrativo que impõe a coercibilidade (= imposição, a obrigatoriedade) para o seu cumprimento ou execução, estando ele presente em todos os atos. Decorre da própria existência do ato administrativo, sem depender da sua validade ou não, visto que as manifestações de vontade do Poder Público trazem em si a presunção de legitimidade.

Assim, o ato administrativo, dada sua imperatividade, deve ser sempre cumprido, sob pena de sujeitar-se à execução forçada pela Administração ou pelo Judiciário. Lembre-se, no entanto que, nem todos os atos administrativos possuem tal característica, veja por exemplo os Atos Anunciativos.

## 3) Auto executoriedade

Consiste na possibilidade presente que certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial. De fato, a Administração não poderia bem desempenhar sua missão de autodefesa dos interesses sociais se, a todo momento, ao encontrar resistência natural do particular, tivesse que recorrer ao Judiciário para remover a oposição contra a atuação pública.

Assim, as prestações típicas como as decorrentes do poder de polícia, em atos de fiscalização, por exemplo, podem ser exigidas e executadas imediata e diretamente pela Administração, sem mandado judicial. Contudo, o reconhecimento da autoexecutoriedade tomou-se mais restrito em face do art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que assegura o contraditório e ampla defesa inclusive contra os procedimentos administrativos. Mesmo assim, parece-nos, deve ser ela reconhecida sempre.

## Espécies de Atos Administrativos

Pelos caracteres comuns que os assemelham e pelos traços individuais que os distinguem, os atos administrativos podem ser analisados pelas seguintes espécies classificatórias:

### Atos Normativos

Os atos administrativos normativos são aqueles que contém um comando geral do Executivo, visando a correta aplicação da lei, tendo como objetivo direto o de explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. São eles:

**Decretos** - Em sentido próprio e restrito são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas pela legislação, de modo expresso, implícito ou explícito. De modo geral, o decreto é normativo e geral, podendo ser específico ou individual, e é sempre hierarquicamente inferior à lei, por isso não podendo contrariá-la. Admite-se duas modalidades:

**a) Decreto Independente ou Autônomo:** é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos "*praeter legem*" (ato a que completa ou complementa a lei) para suprir a omissão do legislador, desde que não invadam as reservas, da lei; é, as matérias que somente a lei pode regular.

**b) Decreto Regulamentar ou de Execução:** o que visa a explicar a lei e facilitar-lhe a execução, tomando claro seus mandamentos e orientando sua explicação. É o tipo de decreto que aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere.

**Regulamentos** - São atos administrativos postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei, ou prover situações ainda não disciplinadas por lei.

**Quatro, portanto, são as características do regulamento:**

1. é ato administrativo, e não legislativo;
2. é ato explicativo ou supletivo da lei;
3. é ato hierarquicamente inferior à lei;
4. é ato de eficácia externa.

Logo, embora o regulamento não possa modificar a lei, por subordinar-se a ela, tem a missão de explicá-la e prover sobre os detalhes não abrangidos pela lei editada pelo Legislativo. Se contrariar a lei, toma-se írrito

(sem efeito) e nulo.

**Regimentos** - São atos administrativos normativos de atuação interna, destinados a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas. Como ato regulamentar interno, o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral. Distinguem-se dos regulamentos independentes e de execução que disciplinam situações gerais entre a Administração e os administrados, estabelecendo relações jurídicas. Os regimentos destinam-se, a prover o funcionamento dos órgãos da Administração; atingindo o pessoal interno a eles vinculados.

**Resoluções** - São atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (Ministros, Secretários de Estado, etc.), ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica e determinar a conduta de seus agentes. Por exceção, admitem-se resoluções individuais. As resoluções, normativas ou individuais, são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas tão somente complementá-los e explicá-los. Têm efeitos internos e externos, conforme o campo de atuação. Emanam do Poder hierárquico.

**Deliberações** - São atos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados. Quando normativas são **atos gerais**; quando decisórias são **atos individuais**. As gerais são sempre superiores às individuais. As deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. Quando expedidos em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários.

## Atos Ordinatórios

São todos aqueles que visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. São provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos servidores públicos a fim de orientá-los no desempenho de suas atribuições. Emanam do poder hierárquico e podem ser expedidos por qualquer chefe de serviço aos seus subordinados, nos limites de sua competência. São inferiores aos atos normativos, porque não criam direitos nem obrigações. Constituem-se em:

**Instruções** - São ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico visando orientar os subalternos no desempenho de suas atribuições, assegurando a unidade de ação no organismo, objetivando a execução das leis, decretos e regulamentos (CF/88, art. 87, § único, II). Obviamente, não podem contrariar tais espécies normativas. São de âmbito interno.

**Circulares** - São ordens escritas de caráter uniforme, expedidas a determinados funcionários ou agentes administrativos incumbidos de certos serviços ou atribuições, e de menor generalidade que as instruções.

**Avisos** - São atos emanados dos Ministros de Estado sobre assuntos afetos a seus ministérios. Foram largamente usados no tempo do Império, mas hoje restringem-se com mais frequência aos ministérios militares, ordenando serviços.

**Portarias** - São atos administrativos internos, pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais aos seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. Também é por portarias que se iniciam sindicâncias e processos administrativos, assemelhando-se, nesse caso, à denúncia no processo penal.

**Ordens de Serviços** - São determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras ou serviços públicos autorizando o seu início, ou então, contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e a forma de sua realização.

**Ofícios** - Segundo Hely: **São comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores, e entre Administração e particulares, em caráter oficial.**

**À luz desse conceito, deduzimos que:**

- Somente autoridades (de órgãos oficiais) produzem ofícios, e isso para tratar de assuntos oficiais.
- O ofício pode ser dirigido a: outras autoridades; particulares em geral (pessoas, firmas ou outro tipo de entidade).
- Entidades particulares (clubes, associações, partidos, congregações, etc.) não devem usar esse tipo de correspondência.

- No universo administrativo, o ofício tem sentido horizontal vertical ascendente, isto é, vai de um órgão público a outro, de uma autoridade a outra, mas, dentro de um mesmo órgão, não deve ser usado pelo escalão superior para se comunicar com o escalão inferior (sentido vertical descendente).
- Não se confundem com requerimentos e petições.

**Despachos** - São decisões administrativas que as autoridades executivas ou legislativas e judiciárias, em funções administrativas proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação. Tais despachos não se confundem com as decisões judiciais proferidas, portanto, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário investidos da função jurisdicional.

## Atos Negociais

São aqueles que visam a concretização de negócios jurídicos públicos, de interesse da Administração e do próprio administrado, regidos pelo direito privado (civil e comercial), ou seja, são declarações de vontade da autoridade administrativa, destinadas a produzir efeitos específicos e individuais para o particular interessado, mas não se confundem com contratos administrativos. Classificam-se em:

**Licença** - É ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como p. ex., exercício de uma profissão, construção de um edifício em terreno próprio, etc.

**Autorização** - É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais, etc.

**Permissão** - É o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Não se confunde com concessão nem com autorização, a concessão é contrato administrativo bilateral; a autorização é ato unilateral. Pela concessão contrata-se um serviço de utilidade pública; pela autorização, consente-se uma atividade ou situação de interesse exclusivo ou predominante do particular. Pela permissão, faculta-se a realização de uma atividade de interesse concorrente do permitente, do permissionário e do público (permissão para explorar o transporte coletivo). É permissível a permissão condicionada, ou seja, a dada sob condições, limitando o próprio Poder Público na faculdade de, discricionariamente, revogá-la a qualquer tempo, fixando a norma legal, o prazo de sua vigência e/ou assegurando outras vantagens ao permissionário, como incentivo para a execução do serviço.

**Aprovação** - É o ato administrativo pelo qual o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato, ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção. Pode ser prévia ou subsequente, vinculada ou discricionária, consoante os termos em que é instituída, pois em certos casos limita-se a confrontar os requisitos da lei.

**Admissão** - É o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais pelo particular, defere-lhe determinada situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse, como ocorre no ingresso aos estabelecimentos de ensino mediante concurso de habilitação (vestibular). O direito à admissão, desde que reunidas todas as condições legais, nasce do atendimento dos pressupostos legais, que são vinculantes para o próprio poder que os estabelece.

**Visto** - É o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria Administração ou do administrado, aferindo a sua legitimidade formal para dar-lhe exequibilidade. Não se confunde com espécies afins, como autorização, homologação, etc., porque nestas há exame de mérito, e no visto incide sempre sobre um ato anterior e não alcança o seu conteúdo.

**Homologação** - É o ato administrativo de controle pelo qual a autoridade superior examina a legalidade e a conveniência de ato anterior da própria Administração, de outra entidade ou de particular, para dar-lhe eficácia.

**Dispensa** - É o ato administrativo que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então



exigida por lei, como p. ex., a prestação de serviço militar. É normalmente discricionário.

**Renúncia** - É o ato administrativo pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando definitivamente a pessoa obrigada perante a Administração. Tem caráter abdicativo, por isso não admite condição e, uma vez consumada, é irreversível.

**Protocolo Administrativo** - É o ato negocial pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade, ou abstenção de certa conduta no interesse recíproco da Administração e do administrado que assinou o instrumento protocolar. Este ato é vinculante para todos os que o subscrevem. Inclui-se aí o protocolo de intenção.

## Atos Enunciativos

São aqueles que, mesmo não contendo norma de atuação ou ordem de serviço ou qualquer relação negocial entre o Poder Público e o particular, enunciam uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração. São todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Entre os atos mais comuns desta espécie destacam-se:

**Certidões** - São cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas. Podem ser de inteiro teor ou resumidas, desde que retratem fielmente o que expressa o original. As certidões administrativas, desde que autenticadas têm o mesmo valor probante do original, como documentos públicos que são, conforme dispõe o Código Civil, art. 136, II; e Cód. Processo Civil, arts. 364 e 365, III, e seu fornecimento independe do pagamento de taxas (CF/88, art. 5º, inciso XXXIV, b), constituindo-se num dever constitucional.

**Atestados** - São atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes. A certidão refere-se a atos ou fatos permanentes, deferindo do atestado, que se refere a ato ou fato transitório, não constante de livros, papéis ou documentos.

**Pareceres** - Os pareceres administrativos são manifestações unilaterais emitidas por órgãos técnicos, denominados consultivos, quando solicitados, jamais ex officio, sobre assuntos submetidos à sua consideração, e tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente, pois o que subsiste como ato administrativo não é o parecer em si, mas o ato de sua aprovação, que poderá vir revestido de modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

A palavra, **contudo**, pode ser entendida em três concepções:

**a) Conceção Primitiva:** (ser manifestado) - opinião ou manifestação do pensamento - VOTO - ou opinião *in stricto sensu*

**b) Conceção Genérica:** Opinião escrita ou verbal emitida por pessoa sobre determinado assunto, analisando as razões justas e injustas que foram arguidas no pedido, ou apresentadas para apreciação, com conclusão própria do parecerista.

**c) Conceção restritiva (jurídica):** opinião emitida por um jurisconsulto sobre uma questão de ordem jurídica, com bases legais, doutrinária e jurisprudencial, concluindo por uma solução que deve ser adotada. Sempre é emitida à vista de controvérsias.

### Divide-se em:

- **Parecer Normativo** que é aquele que, ao ser aprovado pela autoridade competente, é convertido em norma de procedimento interno, tomando-se impositivo e vinculante para todos os órgãos hierarquizados à autoridade que o aprovou. É ato individual e concreto, para o caso que o propiciou (exigência de parecer antes de determinada aprovação).
- **Parecer Técnico** é aquele proveniente de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou mesmo por superior hierárquico. Nesta modalidade de parecer não prevalece a hierarquia administrativa pois no campo da técnica não há subordinação.

Os pareceres podem ser, portanto:

- **Facultativos:** São os solicitados à vista da ausência de norma legislativa ou regulamentar que obrigue ou proíba.
- **Obrigatórios:** São os que exigidos por normas jurídicas, em determinados casos, e não existe disciplinamento.
- **Vinculantes:** São os obrigatórios que vinculam a sua eficácia e cumprimento para casos semelhantes ou assemelhados.

**Apostilas** - São atos enunciativos ou declaratórios de uma situação anterior criada por lei. Ao apostilar um título a Administração não cria um direito, uma vez que apenas reconhece a existência de um direito criado por lei. Equivale a uma averbação.

## Atos Punitivos

São aqueles que contém uma sanção imposta pela Administração a todos os que infringem normas ou disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos. Visam punir ou reprimir as infrações administrativas ou a conduta irregular dos particulares ou mesmo dos servidores, perante a Administração. São eles:

**Multa Administrativa** - A multa administrativa é toda a imposição ou penalidade pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração. Nesta categoria entram, inclusive, as multas fiscais, modalidades do Direito Tributário.

**Interdição de Atividade** - É o ato pelo qual a Administração proíbe alguém a praticar atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens. Naturalmente, não se confunde com a interdição judicial de pessoas ou de direitos. A interdição administrativa baseia-se no poder de polícia administrativa ou no poder disciplinar da Administração sobre seus servidores e funda-se em processo regular com ampla defesa ao interessado.

**Destruição de Coisas** - É o ato sumário da administração pelo qual se inutilizam alimentos, substâncias, objetos ou instrumentos imprestáveis ou nocivos ao consumo ou de uso proibido por lei. É típico de polícia administrativa e, via de regra, urgente, dispensando processo prévio, ainda que exija sempre auto de apreensão e de destruição em forma regular.

**Atos de Atuação Interna** - Referem-se aos outros atos praticados pela Administração visando a disciplinar seus servidores, segundo o regime estatutário a que estão sujeitos. Aqui o Poder age com larga margem discricionária, tanto na apuração das infrações, como na graduação da pena.



**Extinção** (Revogação, Invalidação, Cassação, Caducidade), **Atos Nulos e Anuláveis, Convalidação, Conversão, Prescrição.**

## Extinção dos Atos Administrativos

A extinção pode ser definida como o desaparecimento ou supressão do ato administrativo. As causas de extinção dos atos administrativos são:

**a) Cumprimento de seus Efeitos** - O ato se extingue, deixando de existir, após cumpridos seus efeitos.

**Exemplo:** o ato de nomeação deixa de existir com a investidura do titular no cargo.

**b) Desaparecimento do Sujeito da Relação Jurídica** - Neste caso o ato deixa de existir, pois, a extinção é automática.

**Exemplo:** com a morte de um permissionário de uso de uma cadeira de rodas, o ato deixa de existir.

**c) Desaparecimento do Objeto da Relação Jurídica** - A extinção do ato neste caso também é automática.

**Exemplo:** com a invasão dos terrenos dados em permissão de uso pela água, que aí se manterá definitivamente, extingue-se o ato de outorga pelo desaparecimento do terreno.

**d) Retirada** - É a edição de um ato administrativo, com o objetivo de retirar outro do ordenamento jurídico, impondo a este, sua extinção. A retirada pode dar-se por:

**ATENÇÃO! ATENÇÃO!**

**Como se pode constatar, o que se vê aqui é somente uma pequena *amostra dessa matéria.* Efetuando o pagamento, você recebe **TODAS** as **matérias, COMPLETAS, em seu e-mail.****