

Direito Administrativo

Regime Jurídico Administrativo: As Regras do Jogo para o Governo

Para começar, imagine que existem dois "conjuntos de regras" na sociedade: um para as pessoas e empresas (Direito Privado) e outro especial para o governo (Direito Público).

- **Direito Privado:** É o regime da igualdade. Quando você negocia um carro com outra pessoa, os dois estão no mesmo nível. Um não pode obrigar o outro a aceitar o contrato. A regra aqui é:

"tudo o que não é proibido por lei, é permitido".

- **Direito Público:** É o regime da "verticalidade". Aqui, o Estado (governo) está em uma posição de superioridade em relação ao cidadão, pois ele precisa cuidar do interesse de toda a sociedade. A regra para o agente público é o contrário:

"só se pode fazer aquilo que a lei autoriza ou manda".

A Administração Pública, então, não joga com um único conjunto de regras. Às vezes, ela usa as regras do Direito Público e, outras vezes, as do Direito Privado.

Exemplo:

- Quando a prefeitura desapropria um terreno para construir um hospital, ela está usando o **Direito Público**. Ela se impõe sobre o interesse do dono do terreno em nome do interesse de todos (a saúde da população).
- Quando um banco público, como a Caixa Econômica, te concede um financiamento imobiliário, ele está agindo mais pelas regras do

Direito Privado, de forma parecida com um banco particular.

O

Regime Jurídico Administrativo é, especificamente, o conjunto de regras de Direito Público que dá ao governo, ao mesmo tempo, poderes especiais e restrições rigorosas. Ele se baseia em duas ideias centrais que funcionam como os dois lados de uma balança:

1. **Prerrogativas (Poderes Especiais):** São os "superpoderes" que a Administração tem para agir em prol do interesse público. Por exemplo, o poder de aplicar multas de trânsito ou de alterar um contrato de obra pública unilateralmente.
2. **Sujeições (Restrições):** São as "amarras" que limitam a liberdade da Administração para proteger o cidadão e o patrimônio público. Por exemplo, a obrigação de fazer licitação antes de contratar uma empresa ou de realizar concurso público para contratar servidores.

Essas prerrogativas e sujeições nascem de dois princípios fundamentais.

2. Os Princípios Basilares do Direito Administrativo

Pense neles como o alicerce de todo o Direito Administrativo.

A. Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

Este princípio é a justificativa para as

prerrogativas (os poderes especiais) do Estado. Ele diz que, quando há um conflito entre o interesse de uma única pessoa e o interesse de toda a coletividade, o da coletividade deve prevalecer.

- **Exemplo:** A prefeitura precisa construir uma nova avenida para melhorar o trânsito da cidade. Para isso, precisa desapropriar a casa de uma pessoa que fica exatamente no caminho. O interesse da coletividade (melhorar o trânsito para milhares de pessoas) se sobrepõe ao interesse particular do proprietário de manter sua casa. Claro, ele será indenizado por isso.

B. Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio é a base para as

sujeições (as restrições). "Indisponível" significa algo de que não se pode abrir mão, que não está à livre disposição. O agente público não é o "dono" da coisa pública; ele é apenas um administrador dos bens e interesses que pertencem ao povo. Por isso, ele não pode agir como bem entender.

- **Exemplo:** O prefeito não pode simplesmente decidir vender o prédio da prefeitura para um amigo por um preço baixo. O prédio é um bem público, e o interesse de mantê-lo ou vendê-lo pertence à coletividade. A venda só pode ocorrer se seguir regras rígidas definidas em lei. Da mesma forma, ele não pode contratar seu primo para um cargo efetivo sem concurso público, pois isso violaria a regra que busca garantir que todos possam competir em igualdade.

3. Princípios da Administração Pública: O Guia de Conduta

Além desses dois pilares, a Administração Pública deve seguir vários outros princípios, que funcionam como um guia de conduta. Eles podem ser

expressos (escritos claramente na lei) ou **implícitos** (decorrem da interpretação das leis e do sistema jurídico).

Princípios Expressos na Constituição (o famoso "LIMPE")

O artigo 37 da Constituição Federal lista cinco princípios obrigatórios para toda a administração pública. Para memorizar, usa-se o mnemônico

LIMPE:

- **L - Legalidade:** Como vimos, a Administração só pode fazer o que a lei manda ou permite. Diferente de você, que pode fazer tudo que a lei não proíbe.
 - **Exemplo:** Um órgão público não pode conceder um aumento salarial para seus servidores só porque o chefe acha justo. É preciso que exista uma lei específica autorizando esse aumento.
- **I - Impessoalidade:** A Administração deve tratar todos de forma igual, sem favorecimentos ou perseguições. O foco deve ser sempre o interesse público (a **finalidade**), e não a pessoa.
 - **Exemplo 1 (Finalidade):** Um servidor é removido para uma unidade em outra cidade. A finalidade legal da remoção é ajustar a necessidade de pessoal do órgão. Se o chefe o removeu apenas para puni-lo ou persegui-lo, o ato é ilegal por "desvio de finalidade", mesmo que houvesse interesse público em punir um mau servidor.
 - **Exemplo 2 (Proibição de Promoção Pessoal):** O prefeito constrói uma praça com dinheiro público. Na placa de inauguração, não pode estar escrito "Praça construída por João da Silva". A placa deve dizer "Obra do Governo Municipal". A obra não é dele, mas da Administração.
- **M - Moralidade:** Não basta ser legal, tem que ser ético e honesto. A atuação do agente público deve seguir os padrões da boa-fé, da honestidade e do decoro.
 - **Exemplo:** Nomear um parente para um cargo de confiança (nepotismo), mesmo que não houvesse uma lei proibindo expressamente, é um ato imoral, pois ofende a honestidade e a ideia de que o cargo deve ser ocupado por mérito, e não por laços familiares. Hoje, essa prática é expressamente vedada.
- **P - Publicidade:** Os atos da Administração devem ser transparentes e divulgados. Isso tem um duplo sentido:
 1. **Requisito de Eficácia:** Muitos atos, como o edital de um concurso, só passam a valer depois de publicados no Diário Oficial.
 2. **Transparência:** O cidadão tem o direito de saber o que o governo está fazendo, para poder fiscalizar.
 3. **Exemplo:** A publicação, nos "portais da transparência", do nome dos servidores e de seus respectivos salários é uma aplicação do princípio da publicidade.
- **E - Eficiência:** A Administração deve agir de modo a obter os melhores resultados com o menor custo possível, prestando serviços de qualidade à população. É a busca por fazer mais e melhor, gastando menos.
 1. **Exemplo:** Uma repartição pública que adota um sistema digital para agilizar o atendimento ao público, reduzindo filas e o tempo de espera, está agindo com eficiência.

Princípios Implícitos (Não escritos na Constituição, mas reconhecidos)

Existem outros princípios importantes que, embora não estejam listados no "LIMPE", são fundamentais:

- **Razoabilidade e Proporcionalidade:** As decisões e punições da Administração devem ser sensatas e equilibradas, sem exageros. O meio utilizado deve ser compatível com o fim que se deseja alcançar.

- **Exemplo:** Um servidor chega atrasado 15 minutos pela segunda vez. A lei permite uma suspensão de até 90 dias. Aplicar a pena máxima de 90 dias por um atraso que não gerou grandes prejuízos seria uma medida

desproporcional e desarrazoada.

- **Autotutela:** A Administração tem o poder-dever de corrigir seus próprios atos, sem precisar que a Justiça mande. Ela pode

anular os atos ilegais e **revogar** os atos que, embora legais, se tornaram inconvenientes ou inoportunos.

- **Exemplo:** A prefeitura concede uma licença para construir, mas depois percebe que a área é de proteção ambiental (ato ilegal). Ela mesma pode e deve

anular a licença. Ou, ela autoriza uma feira livre em uma rua, mas depois percebe que o evento está causando um caos no trânsito (ato inoportuno). Ela pode

revogar a autorização.

- **Motivação:** A Administração precisa justificar seus atos, indicando os motivos de fato (o que aconteceu) e de direito (qual lei ampara a decisão). É o dever de "dizer o porquê".

- **Exemplo:** Se o seu pedido de licença para tratamento de saúde é negado, a Administração deve apresentar uma decisão por escrito explicando as razões da negativa, como, por exemplo, o laudo da perícia médica que não constatou a doença.

- **Continuidade do Serviço Público:** Os serviços públicos essenciais não podem ser interrompidos.

- **Exemplo:** A empresa de energia elétrica não pode cortar a luz de um hospital por falta de pagamento, pois isso prejudicaria a coletividade de forma grave. O serviço é essencial e deve continuar, embora o Estado tenha outras formas de cobrar a dívida. Isso não é absoluto; o serviço pode ser interrompido para manutenção, por exemplo, desde que com aviso prévio.

- **Contraditório e Ampla Defesa:** Ninguém pode ser punido ou ter seus direitos afetados pela Administração sem ter a chance de se defender. Isso inclui o direito de saber do que está sendo acusado, de apresentar provas e de recorrer da decisão.

- **Exemplo:** Antes de aplicar uma multa a um servidor, a Administração deve abrir um processo administrativo, no qual o servidor poderá apresentar sua defesa, arrolar testemunhas etc.

- **Segurança Jurídica:** As relações jurídicas precisam de estabilidade. As decisões não podem ser alteradas a todo momento, e as regras não devem mudar para o passado, prejudicando situações já consolidadas.

- **Exemplo:** A Administração não pode, após 10 anos, decidir anular a nomeação de um servidor que agiu de boa-fé, mesmo que descubra uma falha no concurso. A lei estabelece um prazo (geralmente de 5 anos) para que a Administração anule atos que beneficiaram alguém. Isso traz estabilidade para a vida das pessoas.

Noções Iniciais de Direito Administrativo

O que é o Direito e por que ele existe?

Imagine que você mora sozinho em uma ilha deserta. Lá, você pode fazer o que quiser: ouvir música alta, dirigir em qualquer lado da rua, construir sua casa no melhor lugar. Não existem regras porque não há mais ninguém.

Agora, imagine que 30 pessoas se mudam para a mesma ilha. A vida se tornaria um caos se não houvesse regras. O mais forte poderia tomar a casa do mais fraco, o barulho de um incomodaria o outro, e o trânsito seria perigoso.

O

Direito é exatamente esse conjunto de normas (regras e princípios) criado para organizar a vida em sociedade e garantir que as relações entre as pessoas sejam justas e pacíficas.

- **Regras:** São mais diretas e objetivas. Exemplo: A lei que diz "matar alguém é crime".
- **Princípios:** São mais abstratos e servem como guias. Exemplo: O princípio da legalidade, que diz que o governo só pode fazer o que a lei permite.

Direito Público vs. Direito Privado

O Direito se divide em dois grandes ramos:

1. Direito Privado:

- **O que é?** Regula as relações entre as pessoas (particulares).
- **Como funciona?** Baseia-se na **igualdade** e na **autonomia da vontade**. Isso significa que as pessoas estão no mesmo nível e podem fazer tudo o que a lei não proíbe.
- **Relação:** Horizontal (lado a lado).
- **Exemplo:** Você quer que um pintor pinte sua casa. Você não pode obrigá-lo, mas pode fazer um contrato com ele. Outros exemplos são casamentos, contratos de aluguel e relações de consumo.

2. Direito Público:

- **O que é?** Regula as relações entre o Estado e as pessoas.

- **Como funciona?** Baseia-se na **superioridade do Estado** (que age em nome de todos) e na **estrita legalidade**. O Estado tem poderes especiais (prerrogativas), mas só pode fazer o que a lei expressamente autoriza.
- **Relação:** Vertical (o Estado está "acima" do indivíduo para proteger o interesse coletivo).
- **Exemplo:** Em uma blitz, um policial (representando o Estado) pode mandar você parar o carro, e você tem o dever de obedecer. Se um estranho na rua lhe desse a mesma ordem, você não precisaria parar. Outro exemplo é a desapropriação: se o governo precisa do seu terreno para construir uma rodovia, ele pode obrigá-lo a vender, pagando uma indenização justa.

O

Direito Administrativo é um ramo do Direito Público.

2. Conceito e Objeto do Direito Administrativo

Conceito

De forma simples,

Direito Administrativo é o conjunto de regras e princípios que organiza e controla a atuação da Administração Pública para que ela atinja seus objetivos, que são sempre voltados ao interesse público.

Ele define como os órgãos, entidades e agentes públicos devem agir. Uma característica importante é que o Direito Administrativo

não é codificado, ou seja, não existe um "Código de Direito Administrativo" único. Suas regras estão espalhadas em várias leis (como a Lei de Licitações, o estatuto dos servidores, etc.) e na Constituição.

Origem

O Direito Administrativo moderno nasceu na França, após a Revolução Francesa (século XVIII). Antes, o Rei estava acima da lei (Absolutismo). Com a revolução, surgiu o

Estado de Direito, onde todos, inclusive o Estado, devem obedecer às leis. O

Conselho de Estado francês foi fundamental, pois, através de suas decisões (jurisprudência), criou as bases dessa nova área do Direito.

Objeto de Estudo

O principal objeto de estudo do Direito Administrativo é a

Função Administrativa. Isso inclui:

- As relações internas da Administração (entre seus órgãos e agentes).
- As relações da Administração com os cidadãos.
- Atividades administrativas exercidas por particulares com autorização do Estado (ex: empresas de ônibus que prestam um serviço público).

O que NÃO é objeto do Direito Administrativo?

- **Função Política:** Decisões de governo, como vetar uma lei ou declarar guerra.
 - **Funções Típicas de outros Poderes:** A criação de leis (função do Legislativo) e o julgamento de conflitos com força de decisão definitiva (função do Judiciário).
-

3. A Função Administrativa

O Estado tem três funções principais:

1. **Função Legislativa:** Criar leis (tarefa típica do Poder Legislativo).
2. **Função Jurisdicional:** Julgar conflitos de forma definitiva (tarefa típica do Poder Judiciário).
3. **Função Administrativa:** Aplicar a lei no dia a dia para atender às necessidades da população (tarefa típica do Poder Executivo, mas também exercida pelos outros poderes).

A função administrativa é caracterizada por:

- Ser executada em uma
relação de hierarquia (chefes e subordinados).
 - Estar
abaixo da lei (atos infralegais).
 - Estar sujeita ao
controle do Poder Judiciário (qualquer ato administrativo ilegal pode ser levado à justiça).
 - Buscar o
interesse público.
-

4. Critérios para Definir o Direito Administrativo

Existem várias "escolas" ou teorias que tentam definir o Direito Administrativo. Nenhuma é perfeita, mas a última é a mais aceita no Brasil.

- **Critério das Prerrogativas Públicas:** Foca na distinção entre *atos de império* (onde o Estado usa seu poder) e *atos de gestão* (onde atua em igualdade com o particular). O Direito Administrativo seria só sobre os atos de império.
 - *Crítica:* Deixa de fora atos importantes, como a emissão de uma licença, que não são de "império".
- **Critério do Serviço Público:** Define o Direito Administrativo como o conjunto de regras sobre os serviços públicos.
 - *Crítica:* O conceito de "serviço público" é muito vago e a teoria exclui outras atividades, como o poder de polícia (fiscalização).
- **Critério do Poder Executivo:** Diz que é o Direito que rege a atuação do Poder Executivo.
 - *Crítica:* Ignora que os Poderes Legislativo e Judiciário também exercem funções administrativas (ex: fazem licitações, concursos).
- **Critério Legalista:** Afirma que o Direito Administrativo estuda as leis administrativas escritas.
 - *Crítica:* O Direito é mais do que leis; inclui princípios, costumes e interpretações.
- **Critério das Relações Jurídicas:** Foca nas normas que regem a relação entre a Administração e os cidadãos.
 - *Crítica:* Deixa de fora as relações internas da Administração (ex: um processo disciplinar contra um servidor).
- **Critério Teleológico (Finalístico):** Define o Direito Administrativo como o conjunto de normas que ajuda o Estado a cumprir seus fins.
 - *Crítica:* Os "fins do Estado" é um conceito muito amplo e impreciso.
- **Critério Negativo ou Residual:** Define por exclusão: é tudo o que não for função legislativa, jurisdicional ou regido pelo direito privado.
 - *Crítica:* A Administração também utiliza regras de direito privado em certas situações.
- **Critério da Administração Pública (Adotado no Brasil):** É o mais completo. Define o Direito Administrativo como o conjunto de normas e princípios que rege a Administração Pública, considerando todos os seus aspectos: quem a exerce (sujeitos), o que ela faz (atividades) e para quê (fins estatais).

5. Fontes do Direito Administrativo

"Fontes" são as origens, de onde nascem as regras do Direito Administrativo.

Fontes Primárias (Principais)

São as mais importantes e de cumprimento obrigatório.

- **A Lei (em sentido amplo):** É a fonte principal, por causa do princípio da legalidade. Inclui:
 1. **Constituição Federal:** A norma suprema do país.
 2. **Leis (em sentido estrito):** Leis ordinárias, complementares, etc., criadas pelo Poder Legislativo.

3. **Atos Normativos Administrativos:** Decretos, portarias, resoluções. Eles não podem criar novos direitos ou obrigações, apenas detalhar o que a lei já estabeleceu.

Fontes Secundárias (Acessórias)

Servem de apoio e para interpretar as fontes primárias.

- **Jurisprudência:** Conjunto de decisões repetidas dos tribunais sobre um mesmo assunto.
 - **Exemplo:** A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de que um candidato aprovado dentro do número de vagas em um concurso tem direito à nomeação virou uma jurisprudência consolidada.
 - **Atenção:** Em regra, é uma fonte secundária. No entanto, as

Súmulas Vinculantes do STF e as decisões em **controle concentrado de constitucionalidade** são exceções e funcionam como fontes primárias, pois são obrigatórias para toda a Administração Pública e para os outros juízes.

- **Doutrina:** O estudo e as teorias dos especialistas em Direito (livros, artigos, teses). A doutrina influencia a criação de leis e as decisões judiciais.
- **Costume:** Práticas repetidas e constantes da Administração que, com o tempo, passam a ser vistas como obrigatórias, mesmo sem estarem escritas em uma lei. Hoje em dia, é a fonte menos importante por causa da força do princípio da legalidade.

6. Sistemas Administrativos (Sistemas de Controle)

Refere-se a como os atos da Administração são controlados judicialmente.

- **Sistema Francês (Contencioso Administrativo ou Dupla Jurisdição):** Existem duas justiças: uma comum (para casos entre particulares) e uma administrativa (para julgar os atos do governo). A decisão da justiça administrativa é final e não pode ser revista pela justiça comum.
- **Sistema Inglês (Jurisdição Única):** Existe apenas um Poder Judiciário que tem o poder de dar a palavra final sobre qualquer tipo de conflito, seja ele entre particulares ou envolvendo o Estado. A Administração pode até ter seus próprios órgãos para julgar recursos, mas a decisão final pode sempre ser levada à justiça comum.
 - **O Brasil adota o sistema de jurisdição única**, com base no artigo 5º, XXXV, da Constituição, que garante que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

7. Estado, Governo e Administração Pública

É fundamental não confundir esses três conceitos.

- **Estado:** É a entidade permanente, a nação organizada juridicamente. É formado por três elementos:

povo (componente humano), **território** (base física) e **governo soberano** (poder de se auto-organizar). O Estado não muda, independentemente de quem está no poder.

- **Governo:** É o comando, a liderança política do Estado. O governo define os planos, as metas e as grandes decisões políticas (as "políticas públicas"). O governo é

temporário e muda a cada eleição.

- **Administração Pública:** É o conjunto de órgãos, agentes e entidades que executam as decisões do governo e prestam os serviços públicos no dia a dia. É o "aparelho" do Estado, a máquina que faz as coisas acontecerem. A Administração é, em tese,

permanente e neutra.

Exemplo:

- **Estado:** República Federativa do Brasil.
- **Governo:** A presidência da República e seus ministros em um determinado mandato.
- **Administração Pública:** Os servidores do INSS, os fiscais da Receita Federal, os funcionários de uma universidade pública, etc.

Sentidos da Expressão "Administração Pública"

- **Sentido Subjetivo (Formal ou Orgânico):** Refere-se a **QUEM** faz a administração. É o conjunto de agentes, órgãos e entidades que compõem a máquina administrativa.
 - **Exemplo:** O Ministério da Saúde, o INSS, a Petrobras, os servidores públicos.
- **Sentido Objetivo (Material ou Funcional):** Refere-se ao **O QUÊ** a administração faz. É a própria atividade administrativa. Inclui:
 - **Serviço público:** Oferecer transporte, saúde, educação.
 - **Poder de polícia:** Fiscalizar estabelecimentos comerciais, aplicar multas de trânsito.
 - **Fomento:** Dar incentivos fiscais para a cultura.
 - **Intervenção:** Desapropriar um terreno para obra pública.

Organização do Estado Brasileiro

- **Forma de Estado: Federação.** O poder político é descentralizado entre entes autônomos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não há hierarquia entre eles; cada um tem suas próprias competências definidas pela Constituição.

- **Forma de Governo: República.** Caracterizada pela eletividade (governantes eleitos), temporalidade (mandatos com prazo fixo) e responsabilidade (dever de prestar contas).
- **Sistema de Governo: Presidencialismo.** As funções de Chefe de Estado (representante do país no exterior) e Chefe de Governo (líder da administração interna) são exercidas pela mesma pessoa: o Presidente da República.

A Atuação do Estado: Quem é Quem?

Para realizar suas tarefas, o Estado atua por meio de três "ferramentas" principais, como mostrado no primeiro diagrama do seu material.

- **Entidades:** Pense nelas como as "pessoas" na organização do Estado. Elas possuem **personalidade jurídica**, o que significa que podem ter seus próprios direitos e obrigações, como uma pessoa ou uma empresa. Elas podem assinar contratos em seu próprio nome, ter patrimônio e ser processadas na justiça.
- **Órgãos (ou Órgãos Públicos):** São as "partes" ou "departamentos" que compõem uma Entidade. Eles

não possuem personalidade jurídica própria. A vontade de um órgão é, na verdade, a vontade da entidade à qual ele pertence.

- **Exemplo fácil:** A Prefeitura da sua cidade é uma **Entidade**. A Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação, que ficam dentro da prefeitura, são

Órgãos. A Secretaria de Saúde não assina um contrato em seu próprio nome; quem assina é a Prefeitura (a entidade).

- **Agentes Públicos:** São as **pessoas físicas** que trabalham dentro dos órgãos e dão vida à atuação do Estado. São os prefeitos, secretários, servidores concursados, etc..

2. Entidades: As "Pessoas" Políticas e as "Pessoas" Administrativas

As entidades, que são as "pessoas" com personalidade jurídica, se dividem em dois grandes grupos:

a) Entidades Políticas (ou Entes Federados)

São os pilares da nossa federação, criados diretamente pela Constituição Federal. Elas possuem

autonomia plena, que se manifesta em três capacidades:

- **Auto-organização:** A capacidade de criar suas próprias leis fundamentais (Constituição Estadual para os Estados, Lei Orgânica para os Municípios).
- **Autogoverno:** A capacidade de eleger seus próprios governantes (Presidente, Governadores, Prefeitos) e estruturar seus poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, com exceção dos municípios que não têm Judiciário próprio).

- **Autoadministração:** A capacidade de gerir seus próprios serviços e finanças para atender à população (saúde, educação, segurança, etc.).

Quem são elas? Simples: **União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Só elas têm

autonomia política, ou seja, o poder de criar leis que inovam e estabelecem novas regras para todos.

b) Entidades Administrativas

São "pessoas" criadas pelas Entidades Políticas para ajudar em tarefas específicas. Elas formam a chamada

Administração Indireta. Elas possuem apenas a

capacidade de autoadministração, e de forma especializada. Elas não podem criar leis, apenas executar as que existem.

Quem são elas?

- **Autarquias**
- **Fundações Públicas**
- **Empresas Públicas**
- **Sociedades de Economia Mista.**

Exemplo: A União (Entidade Política) precisava de uma entidade para cuidar especificamente da previdência social. Em vez de fazer tudo dentro de um ministério, ela criou por lei o **INSS**, que é uma **Autarquia** (Entidade Administrativa) com a missão específica de gerir os benefícios previdenciários.

3. Centralização e Descentralização: Quem Executa o Serviço?

a) Centralização

Ocorre quando a

Entidade Política (União, Estado ou Município) executa uma tarefa diretamente, por meio de seus próprios **órgãos**.

- **Exemplo:** Quando você é atendido em um posto de saúde da sua cidade, que é um órgão da Secretaria Municipal de Saúde, o serviço está sendo prestado de forma **centralizada** pelo Município. Outro exemplo é a Receita Federal, que é um órgão do Ministério da Economia, prestando um serviço centralizado da União.

b) Descentralização

Ocorre quando a Entidade Política

transfere a execução de uma tarefa para outra pessoa jurídica. A palavra-chave aqui é

outra pessoa. Existem dois tipos principais de descentralização administrativa:

- **Descentralização por Outorga (ou por Serviço, Técnica, Funcional):**
 - **O que é?** O Estado **cria uma nova entidade** (uma autarquia, fundação, etc.) e transfere para ela não apenas a **execução**, mas também a **titularidade (a "propriedade")** do serviço.
 - **Como é feita?** Sempre por **lei**.
 - **Resultado:** Dá origem à **Administração Indireta**.
 - **Relação:** Não há subordinação ou hierarquia, mas sim um **vínculo** chamado de **controle finalístico** ou **tutela**. O ministério supervisor acompanha para ver se a entidade está cumprindo seus objetivos.
 - **Exemplo:** A criação do INSS. A União, por lei, criou uma nova pessoa jurídica (a autarquia INSS) e transferiu a ela a titularidade do serviço de previdência social.
- **Descentralização por Delegação (ou por Colaboração):**
 - **O que é?** O Estado transfere **apenas a execução** do serviço para uma **empresa privada que já existe**. A titularidade continua com o Estado.
 - **Como é feita?** Por **contrato** (concessão, permissão) ou **ato unilateral** (autorização).
 - **Relação:** O Estado fiscaliza a empresa privada.
 - **Exemplo:** Os serviços de telefonia móvel (Vivo, Claro, Tim) ou as empresas de ônibus que operam as linhas urbanas na sua cidade. Elas executam o serviço, mas o "dono" do serviço continua sendo o Poder Público, que fiscaliza e estabelece as regras.

4. Desconcentração e Concentração: Como o Trabalho é Dividido Internamente?

a) Desconcentração

É a distribuição de tarefas

dentro da mesma pessoa jurídica, através da criação de **órgãos**. É uma técnica de organização interna para tornar o serviço mais ágil e próximo do cidadão. Na desconcentração,

existe hierarquia e subordinação.

- **Exemplo 1 (na Adm. Direta):** O Ministério da Justiça (órgão da União) se divide em vários outros órgãos internos, como o Departamento de Polícia Federal, que por sua vez se divide em Superintendências Regionais. Há uma clara hierarquia entre eles.
- **Exemplo 2 (na Adm. Indireta):** O INSS (uma entidade) cria agências regionais e postos de atendimento em várias cidades. Essas agências são órgãos do INSS, criados por desconcentração para levar o serviço para mais perto das pessoas.

Importante: Desconcentração pode ocorrer tanto na Administração Direta (centralizada) quanto na Indireta (descentralizada).

b) Concentração

É o movimento contrário: extinguir órgãos internos e reunir as tarefas em um número menor de unidades.

5. Órgãos Públicos: As "Peças" da Máquina

Como vimos, órgãos são centros de competência

sem personalidade jurídica. A teoria que explica como eles funcionam é a

Teoria do Órgão.

- **Teoria do Órgão (ou Teoria da Imputação):** A vontade do agente público que atua no órgão é considerada a vontade da própria entidade a que ele pertence.
 - **Analogia do corpo humano:** Quando um policial (agente público) lotado em uma delegacia (órgão) prende alguém, não é a delegacia que prendeu, mas o Estado (entidade) a quem a delegacia pertence. A ação do órgão é "imputada" à entidade. É por isso que, se houver um erro, você processa o Estado, e não a delegacia.

Classificação dos Órgãos Públicos

Os órgãos podem ser classificados de várias formas:

1. **Quanto à Posição na Estrutura do Estado:**
 - **Independentes:** Estão no topo da pirâmide, previstos na Constituição e representam os Poderes. Não têm chefe. Ex: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal.
 - **Autônomos:** Logo abaixo dos independentes, com grande autonomia administrativa e financeira. São os órgãos de cúpula da administração. Ex: Ministérios, Secretarias de Estado e de Município.
 - **Superiores:** Com poder de direção e decisão, mas subordinados a uma chefia mais alta. Não têm autonomia financeira. Ex: Gabinetes, Coordenadorias, Departamentos.
 - **Subalternos:** São a base da pirâmide, com tarefas de execução e rotina. Possuem pouco poder de decisão. Ex: Seções de protocolo, portarias de edifícios públicos.
2. **Quanto à Estrutura:**
 - **Simple ou Unitários:** Não possuem outros órgãos dentro de sua estrutura. São um único centro de competência.
 - **Compostos:** Possuem vários outros órgãos menores em sua estrutura, resultado da desconcentração. Ex: Um Ministério é um órgão composto, pois tem várias secretarias e departamentos dentro dele.
3. **Quanto à Atuação Funcional:**
 - **Singulares ou Unipessoais:** As decisões são tomadas por um único chefe. Ex: Presidência da República, Gabinete de um Prefeito.

- **Colegiados ou Pluripessoais:** As decisões são tomadas em conjunto pelos seus membros, por meio de votação. Ex: Congresso Nacional, Tribunais, Conselhos de Educação.

6. Autarquias: Um Mergulho Profundo

A autarquia é a forma mais tradicional de entidade da Administração Indireta. Pense nela como um "serviço público personificado", ou seja, um serviço que ganhou personalidade jurídica própria.

- **Conceito:** É uma pessoa jurídica de **direito público**, criada por **lei específica**, com patrimônio e receita próprios, para executar **atividades típicas do Estado** de forma descentralizada.
- **Criação e Extinção:** Sempre por **lei específica**. A lei que a cria já lhe dá vida; não precisa de registro em cartório.
- **Pessoal:** Seus servidores são agentes públicos. Com a recente decisão do STF em 2024, não há mais a obrigatoriedade de um regime jurídico único, podendo ser estatutário (regra geral na prática) ou celetista (CLT), conforme a lei de cada entidade definir.
- **Bens:** Seus bens são considerados **bens públicos**, com todas as proteções especiais:
 - **Impenhorabilidade:** Não podem ser penhorados para pagar dívidas judiciais. O pagamento é feito pelo regime de **precatórios**.
 - **Imprescritibilidade:** Não podem ser adquiridos por usucapião.
 - **Imunidade a Impostos:** Não pagam impostos (como IPTU, IPVA) sobre seu patrimônio, renda e serviços ligados às suas finalidades essenciais.

Casos Especiais de Autarquias:

- **Conselhos de Fiscalização Profissional (CREA, CRM, etc.):** O STF entende que são **autarquias federais *sui generis*** (com características especiais). Eles devem fazer concurso público (geralmente sob regime CLT) e prestar contas ao TCU.
 - **EXCEÇÃO MÁXIMA:** A OAB (Ordem dos Advogados do Brasil). O STF decidiu que a OAB **não é uma autarquia** e não integra a Administração Pública. É uma entidade única, um "serviço público independente". Por isso, a OAB não precisa fazer licitação, concurso público, nem prestar contas ao TCU.
- **Autarquias sob Regime Especial:** São autarquias que a lei de criação confere uma autonomia ainda maior que a comum. O principal exemplo são as

Agências Reguladoras.

- **Agências Reguladoras (ANATEL, ANEEL, ANVISA, etc.):**

- **Função:** Fiscalizar e regular setores estratégicos da economia, geralmente serviços públicos prestados por empresas privadas (telefonia, energia elétrica, planos de saúde).
- **Grande Diferencial:** Seus dirigentes possuem **mandato fixo** e não podem ser demitidos livremente pelo Presidente da República. Isso lhes garante maior independência para tomar decisões técnicas sem interferência política.
- **Agências Executivas:**
 - **Atenção:** Isso **não é um novo tipo de entidade!** É uma **qualificação**, um "selo de qualidade" que uma autarquia ou fundação pública já existente pode receber.
 - **Como conseguir?** A entidade deve ter um plano de reestruturação e assinar um **Contrato de Gestão** com o Ministério supervisor, se comprometendo a atingir metas de eficiência e redução de custos.
 - **Qual a vantagem?** Em troca, ela ganha mais autonomia de gestão e flexibilidade. Por exemplo, pode ter limites maiores para fazer compras sem licitação.

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista: O Estado como Empresário

Imagine que o Governo, em vez de apenas administrar o país, decide também atuar como uma empresa. Ele faz isso por meio de duas "ferramentas" principais: as **Empresas Públicas (EP)** e as **Sociedades de Economia Mista (SEM)**. Ambas são conhecidas como **Empresas Estatais**.

Por que o Estado faz isso? (Fundamento Constitucional)

A regra geral é que o Estado não deve se meter na economia; essa é a tarefa da iniciativa privada (lojas, fábricas, etc.). No entanto, a Constituição Federal abre exceções em situações muito específicas:

1. **Imperativo de Segurança Nacional:** Quando a segurança do país está em jogo.
 - **Exemplo:** A **IMBEL (Indústria de Material Bélico do Brasil)**, que produz armas e munições para as Forças Armadas. Não faria sentido deixar a produção de equipamentos de defesa totalmente nas mãos de empresas privadas, que poderiam vendê-los para outros países ou visar apenas o lucro.
2. **Relevante Interesse Coletivo:** Quando uma atividade é tão importante para a população que o Estado precisa garantir que ela aconteça de forma justa e acessível.
 - **Exemplo:** A **Caixa Econômica Federal**. Ela é um banco, mas sua principal missão não é apenas o lucro. Ela executa programas sociais cruciais, como o financiamento de casas populares (Minha Casa, Minha Vida) e o pagamento de benefícios como o Bolsa Família e o FGTS.

3. **Casos Previstos na Constituição:** A própria Constituição pode determinar que certas atividades são exclusivas do Estado (monopólio).
- **Exemplo:** A refinação de petróleo é um monopólio da União. É por isso que temos a

Petrobrás.

Essa razão pela qual a empresa estatal é criada (seja por segurança nacional ou interesse coletivo) é chamada de

função social da empresa. É a missão dela perante a sociedade.

O que são e quais as características comuns?

Tanto as Empresas Públicas quanto as Sociedades de Economia Mista são entidades da Administração Indireta, com personalidade jurídica de **direito privado**. Isso parece confuso, mas significa que, em muitos aspectos, elas funcionam como uma empresa privada qualquer: podem comprar, vender, contratar funcionários, etc..

Elas têm as seguintes **características em comum**:

- **Criação Autorizada por Lei:** O Congresso, a Assembleia Legislativa ou a Câmara Municipal precisam aprovar uma lei que *autoriza* o governo a criar a empresa.
- **Personalidade Jurídica de Direito Privado:** Elas agem como empresas privadas, não como o "Governo" em si.
- **Regime Jurídico Híbrido (ou Misto):** Essa é a parte mais importante! Elas vivem em dois mundos. Seguem regras de

direito privado (ex: seus funcionários são contratados pela CLT, como na maioria das empresas) e regras de **direito público** (ex: precisam fazer concurso para contratar e licitação para comprar).

- **Atividades:** Podem tanto explorar atividade econômica (como os bancos) quanto prestar serviços públicos (como os Correios).

2. Criação, Extinção e as "Filhas" (Subsidiárias)

Como nascem e morrem?

- **Criação:** Uma lei específica *autoriza* a criação. A empresa não nasce com a publicação da lei. Depois da lei, o governo prepara seus atos constitutivos (como um estatuto) e os registra na Junta Comercial. A empresa só "nasce" de verdade, com sua própria "certidão de nascimento" (CNPJ), após esse registro.
- **Extinção:** Para extinguir (privatizar ou fechar) uma estatal, o caminho é um pouco mais simples. Geralmente, não precisa de uma lei específica para cada empresa. Uma lei genérica, como a que cria um Programa Nacional de Desestatização, pode autorizar o governo a vender várias estatais.

E as subsidiárias?

Uma subsidiária é como uma "empresa-filha", controlada por uma "empresa-mãe" (a estatal).

- **Exemplo: A Caixa Seguridade** é uma subsidiária da Caixa Econômica Federal. Ela tem seu próprio CNPJ e personalidade jurídica, mas a Caixa é a controladora.

As regras para as subsidiárias são mais flexíveis:

Ação	Empresa Estatal (Mãe)	Subsidiária (Filha)	
Criação	Precisa de autorização em	lei específica.	Precisa de autorização em lei, mas pode ser genérica (a própria lei que criou a "mãe" pode autorizar a criação de "filhas").
Venda (Alienação do Controle)	Precisa de	autorização legislativa e de licitação.	Não precisa de autorização legislativa nem de licitação. O processo de venda, no entanto, deve ser competitivo e transparente (ex: leilão em bolsa de valores).

Exportar para as Planilhas

3. Atividades e Regime Jurídico: A Balança entre o Público e o Privado

Como vimos, as estatais podem ter duas grandes missões:

1. **Explorar Atividade Econômica:** Atuar no mercado, competindo com outras empresas.
 - **Exemplos:** Banco do Brasil, Petrobrás.
2. **Prestar Serviço Público:** Realizar um serviço essencial para a população.
 - **Exemplos:** Correios, empresas de saneamento ou transporte público.

A natureza da atividade define qual lado da "balança" do regime jurídico vai pesar mais:

- **Se explora atividade econômica:** Predomina o **Direito Privado**. A ideia é que a estatal compita em pé de igualdade com as empresas privadas. Por isso, ela não pode ter privilégios fiscais que as outras não tenham.
- **Se presta serviço público:** Predomina o **Direito Público**. Aqui, a prioridade é o interesse público. A empresa deve seguir princípios como o da continuidade do serviço (não pode parar de funcionar).

Um caso especial: "Autarquização"

Quando uma estatal presta um serviço público essencial, sem concorrência (em regime de monopólio), ela fica tão parecida com um órgão público tradicional (como uma autarquia) que começa a ganhar prerrogativas especiais da Fazenda Pública.

- **Exemplo: Os Correios.** O STF já decidiu que, por prestarem um serviço público essencial e exclusivo, os Correios têm imunidade a impostos e seus bens não podem ser penhorados para pagar dívidas.
-

4. Aspectos do Dia a Dia da Estatal

- **Responsabilidade Civil (Se causar dano a alguém):**
 - **Prestadora de Serviço Público:** A responsabilidade é **objetiva** (regra do Direito Público). A empresa responde pelo dano, bastando provar a ação, o dano e o nexo causal, sem necessidade de provar a culpa do agente.
 - **Exploradora de Atividade Econômica:** A responsabilidade é **subjetiva** (regra do Direito Privado). É preciso provar que a empresa ou seu funcionário agiu com culpa ou dolo.
- **Bens (Patrimônio):**
 - **Regra:** Os bens de uma estatal são **bens privados** e podem ser penhorados para pagar dívidas.
 - **Exceção:** Se a estatal presta um serviço público, os bens que são **diretamente utilizados nesse serviço** (ex: o prédio de uma agência dos Correios, os caminhões de entrega) ganham as mesmas proteções de bens públicos e não podem ser penhorados.
- **Falência:** Empresas estatais **NÃO podem falir**. Se uma delas quebrar, a responsabilidade por suas dívidas é, em última instância, do ente que a criou (União, Estado ou Município).
- **Regime de Pessoal (Funcionários):**
 - **Contratação:** Sempre por meio de **concurso público** para o pessoal permanente.
 - **Vínculo:** Emprego público, regido pela **CLT** (Consolidação das Leis do Trabalho).
 - **Estabilidade:** Seus empregados **não têm a estabilidade** dos servidores estatutários. Eles não se tornam "estáveis" após 3 anos.
 - **Demissão:** Embora não tenham estabilidade, a demissão de um empregado concursado precisa ser **motivada**, ou seja, a empresa precisa apresentar uma justificativa formal e razoável. Não precisa ser uma "justa causa" da CLT, e não exige um processo administrativo com direito de defesa.
- **Licitações e Contratos:**
 - Elas são obrigadas a licitar, mas seguem uma lei própria, a

Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que é mais flexível que a lei geral de licitações.

- **Exceção importante:** Elas não precisam licitar para realizar sua atividade principal (atividade-fim). A Petrobrás não faz licitação para vender petróleo, nem a Caixa para conceder um empréstimo.

5. Diferenças Cruciais: Empresa Pública x Sociedade de Economia Mista

Existem apenas três grandes diferenças que você precisa saber:

Característica	Empresa Pública (EP)	Sociedade de Economia Mista (SEM)		
Composição do Capital		100% público. O capital pode vir da União, de Estados, de outras estatais, mas nunca de entidades privadas.	Ex: Caixa, Correios.	Misto. Capital público e privado. No entanto, o controle (a maioria das ações com direito a voto) deve ser do poder público.
Forma Jurídica		Qualquer forma admitida em direito. Pode ser uma sociedade anônima, limitada, etc..		Obrigatoriamente Sociedade Anônima (S.A.).
Foro Processual (Justiça Competente)	As causas são julgadas na	Justiça Federal.	As causas são julgadas na	Justiça Estadual, a menos que a União tenha interesse direto no processo.
<i>Apenas para entidades federais</i>				
Exportar para as Planilhas				

6. Fundações Públicas: Patrimônio com Missão Social

Uma fundação é, em sua essência, um **patrimônio que ganha vida própria**. O Poder Público destaca um conjunto de bens (dinheiro, prédios, equipamentos) e o transforma em uma nova pessoa jurídica, com a missão de realizar uma atividade de interesse social,

sem fins lucrativos.

- **Atividades Típicas:** Saúde, educação, cultura, pesquisa, assistência social.
- **Área de Atuação:** A Constituição exige uma Lei Complementar para definir as áreas de atuação das fundações, mas essa lei ainda não foi criada.

A grande particularidade das fundações públicas é que elas podem ter duas naturezas jurídicas distintas:

Fundação Pública de Direito Público (Fundação Autárquica)

- **Natureza:** É considerada uma espécie de **autarquia**. Funciona quase exatamente como uma (ex: INSS).
- **Criação:** É criada diretamente por lei, já nascendo com a publicação da norma.
- **Regime de Pessoal:** Regime Jurídico Único (estatutário). Seus agentes são servidores públicos com cargo público.
- **Prerrogativas:** Goza de todas as prerrogativas da Fazenda Pública, como imunidade a impostos, prazos processuais em dobro e pagamento de dívidas por precatório.
- **Bens:** Seus bens são públicos.

Fundação Pública de Direito Privado

- **Natureza:** Segue um regime mais parecido com o das fundações privadas, mas com várias regras de direito público (regime híbrido).
- **Criação:** A lei apenas **autoriza** sua criação. Ela só nasce após o registro de seus atos constitutivos no cartório.
- **Regime de Pessoal:** O regime predominante é o da **CLT**. Seus agentes são empregados públicos.
- **Prerrogativas:** A única prerrogativa que a Constituição garante a elas é a **imunidade tributária**. Elas não têm prazos em dobro nem se submetem ao regime de precatórios.
- **Bens:** Seus bens são privados, mas, se afetados à prestação de um serviço público, podem ganhar a proteção da impenhorabilidade.

os deveres e os poderes que os governantes e funcionários públicos possuem.

1. O que são Deveres e Poderes Administrativos?

Imagine que a Administração Pública (prefeitura, governo do estado, etc.) é como um síndico de um prédio muito grande, onde os moradores são todos os cidadãos. Esse síndico tem, ao mesmo tempo, responsabilidades (sujeições) e ferramentas especiais (prerrogativas) para cuidar do bem-estar de todos.

- **Poderes Administrativos:** São as "ferramentas" que a lei dá aos agentes públicos para que eles possam agir em nome do interesse coletivo. Pense neles como as chaves, os interfones e as autorizações que o síndico tem para manter a ordem no prédio.

- **Deveres Administrativos:** São as "obrigações" que vêm junto com essas ferramentas. O agente público não tem a

opção de usar ou não seus poderes; ele *deve* usá-los sempre que for necessário para o bem público.

A principal ideia aqui é o

poder-dever de agir. No direito privado, se você tem o poder de fazer algo, é uma escolha sua. No Direito Público, se um agente público tem o poder, ele tem a obrigação de agir. A omissão pode gerar até responsabilidade e processos para a Administração.

Exemplo Simples: Se um fiscal da prefeitura vê uma construção caindo aos pedaços e com risco de desabar, ele não pode simplesmente ignorar. Ele tem o *poder-dever* de interditar o local para proteger as pessoas. É uma obrigação, não uma escolha.

2. Os Deveres do Administrador Público

Todo agente público, do prefeito ao fiscal, tem três deveres principais:

a) Dever de Eficiência

Agir com eficiência significa fazer um bom trabalho, de forma rápida, com o menor custo possível e com qualidade técnica. Não é só fazer, é fazer bem feito, buscando os melhores resultados quantitativos e qualitativos.

Exemplo: Uma prefeitura que quer recapear uma rua.

- **Não eficiente:** Demorar um ano para tapar um buraco, gastar o dobro do previsto e o asfalto se desmanchar na primeira chuva.
- **Eficiente:** Planejar a obra, executá-la no prazo, dentro do orçamento e usar material de boa qualidade para que o serviço dure.

A Constituição Federal tornou a eficiência um princípio obrigatório, permitindo, por exemplo, que um servidor público perca o cargo se não tiver um bom desempenho em suas avaliações.

b) Dever de Probidade

Probidade é sinônimo de honestidade, ética e lealdade ao interesse público. Basicamente, significa que o agente público deve agir de forma moral e correta, sempre.

- **Moralidade vs. Improbidade:** Enquanto a *imoralidade* é uma ofensa à honestidade, a *improbidade administrativa* é um conceito legal mais amplo. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) define como improbidade atos que:
 1. Geram enriquecimento ilícito para o agente.
 2. Causam prejuízo ao cofre público.

3. Atentam contra os princípios da Administração Pública.

Exemplo: Um secretário municipal que usa dinheiro da prefeitura para fazer uma festa de aniversário particular está cometendo um ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. Um fiscal que recebe propina para não multar uma loja está cometendo um ato de improbidade que gera enriquecimento ilícito.

c) Dever de Prestar Contas

Como os agentes públicos administram dinheiro e bens que são de toda a sociedade, eles têm a obrigação de mostrar como esses recursos foram usados. Esse dever vale para qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade ou administre recursos públicos.

Exemplo: Um diretor de escola pública recebe uma verba para a merenda escolar. Ao final do período, ele deve apresentar notas fiscais e relatórios que comprovem que todo o dinheiro foi gasto corretamente com a alimentação dos alunos. Se ele não conseguir provar, presume-se que o recurso foi mal aplicado.

Este dever também está ligado à **transparência**. A regra é que as informações públicas devem ser abertas a todos (publicidade), e o sigilo é a exceção. A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) reforça essa obrigação.

3. Os Poderes da Administração Pública

Agora vamos às "ferramentas". Os principais poderes são:

a) Poder Vinculado e Poder Discricionário

Isso define se o agente público tem ou não margem de liberdade para decidir.

- **Poder Vinculado:** A lei dita exatamente o que o agente deve fazer, sem deixar espaço para escolha. Se a situação X acontece, a única atitude possível é Y.

Exemplo: Uma lei de trânsito diz: "ultrapassar o sinal vermelho resultará em uma multa de R\$ 293,47". O agente de trânsito não pode escolher multar em R\$ 100 ou R\$ 300. Se a infração ocorreu, ele é obrigado a aplicar a multa no valor exato que a lei manda.

- **Poder Discricionário:** A lei dá ao agente uma margem de liberdade para decidir o que é mais conveniente e oportuno para o interesse público, dentro de certos limites.

Exemplo: Uma lei diz que um servidor que cometeu uma infração pode ser suspenso por "um a noventa dias". A autoridade, ao analisar o caso (a gravidade da falta, o histórico do servidor), pode decidir aplicar uma suspensão de 5, 30 ou 90 dias. A escolha dentro desse intervalo é discricionária.

Importante: A liberdade do poder discricionário não é absoluta. Ela é limitada pela lei e pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Uma punição exagerada para uma falta leve, por exemplo, seria um ato ilegal e poderia ser anulado pela Justiça.

b) Poder Hierárquico

É o poder que organiza a administração internamente, criando uma relação de subordinação entre órgãos e agentes. Ele serve para:

- **Dar ordens:** Superiores determinam tarefas aos subordinados. O subordinado deve cumprir, a menos que a ordem seja *manifestamente ilegal*.
- **Fiscalizar e Rever atos:** O chefe pode controlar o trabalho dos subordinados, anulando atos ilegais ou revogando (cancelando) atos que não são mais convenientes.
- **Delegar e Avocar:**
 - **Delegação:** O superior transfere temporariamente parte de suas atribuições para um subordinado. Ex: O Prefeito delega ao Secretário de Finanças a competência para assinar ordens de pagamento.
 - **Avocação:** O superior "puxa para si" uma competência que era do subordinado. É uma medida excepcional, temporária e que precisa ser justificada.

Exemplo: Em uma Secretaria de Saúde, o Secretário (superior) pode dar ordens aos diretores de hospitais (subordinados), fiscalizar a compra de medicamentos e, se necessário, anular uma compra ilegal feita por um diretor.

Onde não há hierarquia?

- Entre a Administração Direta (ex: um Ministério) e a Indireta (ex: uma autarquia como o INSS). A relação é de **vinculação**, não de subordinação.
- Entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
- Entre a Administração e os cidadãos comuns.

c) Poder Disciplinar

É o poder-dever de apurar e punir internamente as infrações cometidas por:

1. **Servidores públicos:** Um funcionário que chega bêbado ao trabalho, por exemplo.
2. **Particulares com um vínculo jurídico específico:** Uma empresa que venceu uma licitação e assinou um contrato com o governo, mas não está prestando o serviço corretamente.

Exemplo: Se uma construtora contratada pela prefeitura abandona uma obra pela metade, a prefeitura pode usar seu Poder Disciplinar para aplicar uma multa ou até proibi-la de contratar com o poder público por um tempo.

Importante: Para aplicar qualquer punição, é obrigatório garantir o direito à **ampla defesa e ao contraditório**. Ninguém pode ser punido com base na "verdade sabida", ou seja, sem um processo formal que lhe dê a chance de se defender.

d) Poder Regulamentar (ou Normativo)

É a prerrogativa que a Administração tem de editar atos gerais e abstratos para explicar e detalhar as leis, permitindo que elas sejam aplicadas na prática.

- **Decreto Regulamentar:** É a forma mais comum. O Chefe do Executivo (Presidente, Governador, Prefeito) edita um decreto para detalhar como uma lei será executada.

Exemplo: O Congresso aprova uma lei criando um novo benefício social, mas a lei só diz quem tem direito. O Presidente, então, edita um decreto regulamentando os detalhes: quais documentos apresentar, onde se inscrever, como o pagamento será feito, etc. O decreto não cria o benefício (isso a lei já fez), mas viabiliza sua aplicação.

- **Decreto Autônomo:** É uma exceção! São raros os casos em que o Chefe do Executivo pode editar um decreto que inova na ordem jurídica, ou seja, que funciona como uma lei. A Constituição permite isso apenas para:
 - Organizar a administração federal, desde que não crie ou extinga órgãos e não aumente despesas.
 - Extinguir cargos ou funções públicas,

quando estiverem vagos.

e) Poder de Polícia

É um dos mais importantes. É a faculdade que a Administração Pública tem de

limitar ou condicionar o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas em nome do interesse coletivo. Ele se baseia na ideia de que o interesse público prevalece sobre o interesse particular.

Exemplo: Você tem o direito de propriedade sobre seu carro, mas não pode dirigir acima da velocidade permitida ou sem carteira de habilitação. Essas limitações são impostas pelo Poder de Polícia para garantir a segurança de todos no trânsito.

O Poder de Polícia atua em várias frentes:

- **Preventivamente:** Através de **licenças** (atos vinculados, como a licença para construir) e **autorizações** (atos discricionários, como a autorização para fechar uma rua para uma festa).

- **Repressivamente:** Através da aplicação de **sanções** quando uma regra é descumprida, como multas, interdição de estabelecimentos ou apreensão de mercadorias.

Atributos do Poder de Polícia:

1. **Discricionariedade:** Em geral, a Administração tem margem para decidir como e quando fiscalizar.
 2. **Autoexecutoriedade:** A Administração pode executar suas próprias decisões sem precisar de autorização judicial prévia. Ex: A vigilância sanitária pode interditar um restaurante com comida estragada na hora, sem ter que esperar a decisão de um juiz.
 3. **Coercibilidade:** As medidas são impostas de forma obrigatória ao particular, que não pode se recusar a cumpri-las.
-

4. Uso e Abuso de Poder

Quando o agente público usa suas ferramentas de forma incorreta, ele comete

abuso de poder. O abuso de poder é sempre um ato ilegal e pode se manifestar de duas formas:

- **Excesso de Poder:** O agente atua fora dos limites de sua competência. Ele faz algo que não tinha poder para fazer.

Exemplo: Um fiscal de posturas, cuja competência é apenas verificar alvarás, decide aplicar uma multa de trânsito. Ele está excedendo sua competência.

- **Desvio de Poder (ou Desvio de Finalidade):** O agente atua dentro de sua competência, mas com uma finalidade diferente daquela prevista em lei ou do interesse público. Ele usa a ferramenta certa, mas para o objetivo errado.

Exemplo: Um chefe de repartição remove um servidor para outra cidade (ato para o qual ele tem competência) não porque o serviço precisava, mas com a intenção de punir ou perseguir esse servidor. O ato é aparentemente legal, mas sua finalidade foi desviada.

Todo ato praticado com abuso de poder é nulo e pode ser anulado, além de gerar responsabilidade para o agente que o praticou.

Atos administrativos

1. Introdução: O que é um Ato Administrativo?

Para entender o que é um ato administrativo, primeiro precisamos dar um passo atrás e entender dois conceitos básicos do direito: o

fato jurídico e o ato jurídico.

- **Fato Jurídico:** É qualquer acontecimento da vida que tenha importância para o direito, mas que **não depende da vontade humana**.
 - **Exemplo:** O nascimento de uma pessoa é um fato jurídico. Ninguém "decide" nascer, mas o nascimento cria direitos e obrigações. O decurso do tempo que leva à maioridade também é um exemplo.
- **Ato Jurídico:** É um acontecimento que também tem importância para o direito, mas que **depende da vontade humana**. É uma manifestação de vontade com o objetivo de criar, modificar ou extinguir direitos.
 - **Exemplo:** Quando você assina um contrato de aluguel, está praticando um ato jurídico. Sua vontade é criar a obrigação de pagar o aluguel e o direito de morar no imóvel.

O

Ato Administrativo é um tipo específico de ato jurídico. A grande diferença é que ele é praticado pela Administração Pública (governo, prefeituras, autarquias, etc.) ou por quem a represente (como uma concessionária de energia elétrica), sempre com uma

finalidade pública e sob as regras do **direito público**.

Em resumo: O Ato Administrativo é a forma como a Administração Pública manifesta sua vontade para criar direitos, impor obrigações e aplicar regras, sempre visando o interesse da coletividade.

- **Exemplos do dia a dia:**
 - A multa de trânsito que você recebe é um ato administrativo.
 - A licença (CNH) que permite que você dirija é um ato administrativo.
 - A nomeação de um candidato aprovado em concurso público é um ato administrativo.

2. Conceitos Relacionados

Atos da Administração vs. Atos Administrativos

É importante saber que nem tudo que a Administração Pública faz é um "ato administrativo". A expressão

"atos da administração" é mais ampla e funciona como um guarda-chuva que inclui várias coisas:

- **Atos de direito privado:** Quando o governo age como um particular, por exemplo, alugando um imóvel de uma pessoa.
- **Atos materiais:** Ações práticas, como a demolição de um prédio ou a limpeza de uma rua.
- **Atos políticos:** Decisões de alta gestão do Estado, como a sanção ou o veto de uma lei pelo Presidente.
- **Contratos:** Acordos entre a Administração e um particular, que são bilaterais (dependem da vontade de ambos).

- **Atos administrativos propriamente ditos:** Que são o foco do nosso estudo.

Portanto, "ato da administração" é o gênero, e "ato administrativo" é uma de suas espécies.

Fato Administrativo

Este conceito pode ser um pouco confuso, pois diferentes autores o definem de formas distintas. Basicamente, um fato administrativo pode ser:

1. **A execução material de um ato:** A prefeitura emite uma ordem de demolição (ato administrativo) e a equipe vai lá e demole o prédio (fato administrativo).
2. **Um evento da natureza com reflexo na administração:** A morte de um servidor é um fato natural, mas gera consequências administrativas, como a vacância do cargo (fato administrativo).
3. **Uma ação administrativa que gera efeitos sem intenção:** Um carro da prefeitura bate em um veículo particular. Não houve a "vontade" de bater, mas o acidente gera o dever de indenizar (fato administrativo).

Silêncio Administrativo

O que acontece quando a Administração deveria se manifestar, mas fica em silêncio? O silêncio **não é um ato administrativo**, pois falta a manifestação de vontade. Ele é considerado um

fato administrativo.

Os efeitos do silêncio dependem do que a lei diz:

- **A lei prevê um resultado:** A lei pode dizer que, se a Administração não responder em 90 dias, o pedido é considerado **deferido** (aceito) ou **indeferido** (negado).
- **A lei não prevê nada:** Na maioria dos casos, o silêncio não significa nada. Se o seu direito não for atendido em um prazo razoável, você pode entrar na Justiça para exigir uma resposta.

3. Atributos (Características) dos Atos Administrativos

Os atos administrativos possuem qualidades que os diferenciam dos atos privados. São elas: Presunção de Legitimidade, Imperatividade, Autoexecutoriedade e Tipicidade (mnemônico:

PATI).

- **Presunção de Legitimidade e Veracidade:**
 - **O que é?** Todo ato administrativo é considerado válido, legal e verdadeiro até que alguém prove o contrário.

- **Consequência:** Quem alega que o ato é ilegal é que tem o dever de provar (inversão do ônus da prova). Enquanto não for anulado, o ato deve ser cumprido, mesmo que tenha algum defeito.
- **Aplica-se a todos os atos?** Sim.
- **Exemplo:** Um guarda de trânsito multa você por usar o celular. A palavra dele é presumidamente verdadeira. Se você discordar, é você quem terá que provar que não estava usando o celular.
- **Imperatividade:**
 - **O que é?** A Administração pode impor obrigações a terceiros, queiram eles ou não. É o chamado "poder extroverso".
 - **Aplica-se a todos os atos?** Não. Apenas aos que impõem obrigações, como uma multa ou uma ordem de interdição. Não se aplica a atos que concedem direitos, como uma licença.
 - **Exemplo:** A ordem de um fiscal da vigilância sanitária para fechar um restaurante. O dono é obrigado a cumprir, mesmo que não concorde.
- **Autoexecutoriedade:**
 - **O que é?** A Administração pode executar suas próprias decisões diretamente, usando até a força se necessário, **sem precisar de uma ordem judicial prévia.**
 - **Aplica-se a todos os atos?** Não. Só ocorre quando a lei permite ou em casos de urgência. Por exemplo, a cobrança de multas geralmente não é autoexecutória; a Administração precisa entrar na justiça para cobrar.
 - **Exemplo:** A prefeitura pode guinchar um carro estacionado em local proibido sem antes pedir autorização a um juiz.
- **Tipicidade:**
 - **O que é?** Para cada finalidade que a Administração queira alcançar, deve existir um tipo de ato específico previsto em lei. Não se pode "inventar" um ato administrativo que não esteja na lei.
 - **Aplica-se a todos os atos?** Sim, aos atos unilaterais.
 - **Exemplo:** Para punir um servidor, a lei prevê os atos de advertência, suspensão ou demissão. O gestor não pode criar uma punição nova, como "lavar os banheiros do prédio".

4. Elementos (Requisitos) do Ato Administrativo

Para ser válido, todo ato administrativo precisa ter cinco "partes" ou elementos. Se faltar algum ou se ele estiver em desacordo com a lei, o ato terá um vício e poderá ser anulado. Os elementos são:

Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto (mnemônico: **ComFiForMOB**).

- **Competência (Quem pode fazer?):**
 - É o poder que a lei dá a um agente público para praticar determinado ato. A competência é obrigatória, irrenunciável e intransferível.
 - **Exemplo:** Apenas a autoridade de trânsito tem competência para aplicar uma multa. Um policial militar de outra área não pode, em regra, aplicar uma multa de trânsito.
- **Finalidade (Para que fazer?):**
 - É o objetivo que o ato deve alcançar. Existe a

finalidade geral (que é sempre o interesse público) e a **finalidade específica** (aquela que a lei previu para aquele ato em particular). O ato deve atender às duas.

- **Exemplo:** A finalidade de uma desapropriação é transformar um terreno privado em algo de utilidade pública (como uma escola ou hospital). Se o prefeito desapropria o terreno de um inimigo político só para prejudicá-lo, o ato tem um vício de finalidade (desvio de poder).
- **Forma (Como fazer?):**
 - É o jeito como o ato se apresenta, seu "revestimento". A regra é a forma escrita (decreto, portaria, edital), mas pode ser também por gestos (agente de trânsito) ou sinais (semáforo). A forma também inclui o procedimento que a lei exige para a prática do ato.
 - **Exemplo:** A nomeação de um servidor federal geralmente é feita por meio de uma portaria publicada no Diário Oficial da União. Essa é a forma do ato.
- **Motivo (Por que fazer?):**
 - É a situação de fato e de direito que autoriza ou determina a prática do ato. É a "causa" do ato.
 - **Diferença para Motivação:** Motivo é a razão, o porquê.

Motivação é a exposição escrita desses motivos no documento do ato. A falta de motivo torna o ato nulo; a falta de motivação (quando exigida) é um vício de forma.

- **Exemplo:** O **motivo** para um servidor tirar uma licença-maternidade é o nascimento de seu filho (fato) e a previsão desse direito na lei (direito).
A

motivação seria o texto no ato de concessão da licença explicando essas razões.

- **Objeto (O que é feito?):**
 - É o efeito jurídico imediato que o ato produz. É o "conteúdo" do ato, o que ele cria, modifica ou extingue.
 - **Exemplo:** No ato de demissão de um servidor, o objeto é a própria extinção do vínculo funcional dele com a Administração Pública.

5. Vícios dos Atos Administrativos

Quando um dos cinco elementos não respeita a lei, diz-se que o ato tem um

vício (defeito), o que o torna ilegal e sujeito à anulação.

- **Vício de Competência:** Ocorre quando o ato é praticado por quem não tem poder para isso. Pode ser por

excesso de poder (o agente vai além de sua competência) ou por **usurpação de função** (uma pessoa sem cargo se passa por agente público).

- **Vício de Finalidade:** É o **desvio de poder**, quando o agente usa sua competência para atingir um fim diferente do previsto em lei ou do interesse público.
- **Vício de Forma:** Ocorre quando não se observa a forma ou o procedimento exigido pela lei.
- **Vício de Motivo:** Acontece quando o motivo alegado é falso, inexistente ou não justifica legalmente a prática do ato.
- **Vício de Objeto:** Ocorre quando o conteúdo do ato é ilegal, impossível, imoral ou incerto.

6. Mérito do Ato Administrativo: Atos Vinculados vs. Discricionários

- **Ato Vinculado:** A lei define **todos** os cinco elementos. O administrador não tem nenhuma liberdade de escolha. Se os requisitos da lei forem cumpridos, ele é obrigado a praticar o ato.
 - **Exemplo:** A concessão de aposentadoria. Se o servidor cumpriu todos os requisitos (idade, tempo de contribuição), a Administração é obrigada a conceder.
- **Ato Discricionário:** A lei dá ao administrador uma margem de liberdade para decidir o que é melhor para o interesse público. Essa liberdade geralmente está no

motivo e no **objeto** do ato. Essa escolha é o

mérito administrativo, um juízo de conveniência e oportunidade.

- **Exemplo:** A autorização para o uso de uma praça pública para um evento. A prefeitura pode analisar se o evento é conveniente e oportuno para a cidade e decidir se autoriza ou não.

Importante: O Poder Judiciário pode anular um ato por ilegalidade (vício em qualquer elemento), mas, em regra, **não pode se intrometer no mérito** (na escolha de conveniência e oportunidade) do administrador.

7. Classificação dos Atos Administrativos

Os atos podem ser classificados de várias maneiras:

- **Quanto aos destinatários:**
 - **Gerais:** Para todos, sem destinatário certo (ex: um decreto que regulamenta o trânsito).
 - **Individuais:** Para pessoas ou situações específicas (ex: a nomeação de um servidor).
- **Quanto às prerrogativas:**
 - **De Império:** Impostos com autoridade, de forma unilateral (ex: desapropriação).
 - **De Gestão:** Praticados em igualdade com o particular (ex: um aluguel).
 - **De Expediente:** Atos de rotina interna para dar andamento a processos.
- **Quanto à formação da vontade:**

- **Simple:** Vontade de um único órgão (seja de uma pessoa ou de um colegiado).
- **Complexo:** Exige a vontade de dois ou mais órgãos diferentes para formar um único ato (ex: o registro de aposentadoria pelo órgão de origem e pelo Tribunal de Contas).
- **Composto:** Um ato principal que precisa de outro (acessório) para ter validade (ex: uma nomeação que precisa do "visto" ou "aprovação" de uma autoridade superior).

8. Espécies de Atos Administrativos

Aqui estão os principais "tipos" de atos que a Administração pratica:

- **Atos Normativos:** São atos gerais e abstratos, como os **decretos** e **resoluções**, que servem para explicar e detalhar a aplicação das leis.
- **Atos Ordinatórios:** São atos internos, baseados no poder hierárquico, para organizar o funcionamento da repartição e a conduta dos servidores. Exemplos incluem

portarias, circulares e ordens de serviço.

- **Atos Enunciativos:** Atestam ou declaram uma situação, sem criar um novo direito. Eles não manifestam a vontade da Administração, apenas certificam algo. Os principais são as

certidões, os atestados e os pareceres.

Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)

1. Introdução às Licitações Públicas

O que é e para que serve uma licitação?

Imagine que a prefeitura da sua cidade precisa reformar uma escola. Ela não pode simplesmente escolher a construtora de um amigo do prefeito para fazer a obra. Para garantir que o dinheiro público seja bem usado e que todas as empresas interessadas tenham uma chance justa, a prefeitura precisa fazer um processo seletivo. Esse processo é a

licitação.

De forma simples, a licitação é uma "ponte" que liga uma necessidade da administração pública (reformar a escola) a um contrato com uma empresa (a construtora que vai fazer a reforma).

O objetivo principal é duplo:

1. **Garantir a Isonomia (Igualdade):** Tratar todas as empresas interessadas de forma igual, sem favorecimentos.

2. **Selecionar a Proposta Mais Vantajosa:** Encontrar a melhor oferta para a administração, que nem sempre é apenas o menor preço.

Em resumo, licitação é um procedimento administrativo formal, aberto a todos que cumprirem os requisitos, para escolher a proposta mais vantajosa para celebrar um contrato com o governo.

Legislação e Competência

A obrigação de licitar vem da Constituição Federal (Art. 37, XXI). A Constituição também define quem pode criar as leis sobre o tema:

- **União (Governo Federal):** Cria as "normas gerais", que são as regras principais que valem para todo o Brasil. A Lei 14.133/2021 é a principal norma geral.
- **Estados, Distrito Federal e Municípios:** Podem criar suas próprias "normas específicas" para detalhar alguns pontos, mas nunca podem contrariar as normas gerais da União.

Atualmente, as duas leis gerais mais importantes são:

- **Lei 14.133/2021:** Para a administração pública direta (prefeituras, governos estaduais, ministérios), autarquias (como o INSS) e fundações públicas.
- **Lei 13.303/2016:** Para as empresas estatais (como a Petrobras e os Correios).

Quem e o que está sujeito à Lei 14.133/2021?

Quem deve usar a lei (âmbito de aplicação)?

- **Administração Direta, Autárquica e Fundacional:** Isso inclui ministérios, secretarias estaduais e municipais, agências como o IBAMA, universidades federais, etc.
- **Todos os entes da Federação:** União, Estados, DF e Municípios. Não importa o tamanho da cidade, ela precisa licitar.
- **Poderes Legislativo e Judiciário:** Quando estão realizando uma função administrativa. Por exemplo, quando o Tribunal de Justiça (Judiciário) precisa comprar computadores novos, ele usa a Lei de Licitações.
- **Fundos Especiais:** Como o FUNDEB, para a educação.

Quem NÃO usa a lei (como regra)?

- **Empresas Estatais:** Elas seguem sua própria lei (Lei 13.303/2016). No entanto,

crimes em licitações da Lei 14.133/2021 se aplicam a elas.

Para que tipos de contrato a lei se aplica? A lei é usada para uma vasta gama de contratos, como:

- **Compras:** Aquisição de materiais de escritório, merenda escolar, veículos.

- **Obras e Serviços de Engenharia:** Construção de hospitais, reforma de praças, manutenção de estradas.
- **Serviços:** Contratação de empresas de limpeza, segurança, tecnologia da informação.
- **Alienações:** Venda de bens públicos que não são mais úteis (ex: carros velhos).
- **Locação e Concessão de Uso de Bens Públicos:** Aluguel de um espaço público para a instalação de uma lanchonete, por exemplo.

Existem exceções? Sim. A lei não se aplica, por exemplo, a contratos de empréstimos (operações de crédito) e gestão da dívida pública.

2. Princípios das Licitações

Os princípios são as ideias centrais que guiam todo o processo. A Lei 14.133/2021 traz uma lista extensa no seu Art. 5º. Vamos ver os mais importantes:

- **Legalidade:** A administração só pode fazer o que a lei permite. Todas as regras do processo devem ser seguidas à risca.
- **Impessoalidade e Interesse Público:** A decisão não pode ser baseada em amizade, política ou preferência pessoal. O único objetivo é atender à necessidade pública.
- **Moralidade e Probidade Administrativa:** Não basta seguir a lei, é preciso ser honesto, ético e agir de boa-fé.
- **Igualdade e Competitividade:** Todos os interessados devem ser tratados de forma igual, e a administração não pode criar exigências desnecessárias que restrinjam a participação de empresas, pois quanto mais competição, melhor para o poder público.
- **Publicidade e Transparência:** Todos os atos da licitação devem ser públicos e divulgados de forma clara, para que qualquer cidadão possa fiscalizar. A criação do

Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é um grande avanço para centralizar essas informações.

- **Exceção:** O conteúdo das propostas das empresas é mantido em sigilo até a data de abertura, para que uma não copie a outra.
- **Planejamento:** Este é um princípio muito reforçado na nova lei. Antes de lançar uma licitação, a administração deve fazer um planejamento detalhado, incluindo um

Estudo Técnico Preliminar (ETP), para justificar a necessidade e definir a melhor solução.

- **Vinculação ao Edital:** O edital é a "lei interna da licitação". Tudo o que está escrito nele deve ser seguido tanto pela administração quanto pelos licitantes.
- **Julgamento Objetivo:** A escolha do vencedor deve se basear em critérios claros e objetivos definidos no edital (ex: o menor preço, a melhor nota técnica), sem espaço para opiniões pessoais do julgador.
- **Segregação de Funções:** Para evitar fraudes, as funções mais importantes não devem ser concentradas em uma única pessoa.

- **Exemplo:** A pessoa que fiscaliza a entrega do produto não pode ser a mesma que autoriza o pagamento. Se fossem a mesma pessoa, ela poderia atestar que recebeu um produto defeituoso e autorizar o pagamento indevido sem que ninguém percebesse.
- **Desenvolvimento Nacional Sustentável:** A licitação também deve ser usada como uma ferramenta para promover a economia do país e proteger o meio ambiente.

3. Objetivos da Licitação

Os objetivos, listados no Art. 11, são as metas que o processo de licitação busca alcançar:

1. **Assegurar a seleção da proposta mais vantajosa:** Isso inclui analisar o **ciclo de vida do objeto**.
 - **Exemplo:** Comprar uma impressora. A impressora A custa R\$ 500 e seu cartucho de tinta R\$ 100. A impressora B custa R\$ 700, mas seu cartucho custa R\$ 40. Olhando o ciclo de vida, a impressora B pode ser mais vantajosa a longo prazo, mesmo sendo mais cara na compra inicial.
2. **Assegurar tratamento isonômico e justa competição:** É a aplicação dos princípios da igualdade e competitividade.
3. **Evitar sobrepreço e superfaturamento:**
 - **Sobrepreço:** Ocorre na fase de planejamento. É quando o preço orçado pela administração para um produto ou serviço é muito maior que o preço de mercado. Ex: Orçar um computador por R\$ 10.000, quando o preço médio no mercado é R\$ 4.000.
 - **Superfaturamento:** É o dano real ao patrimônio público. Ocorre na execução do contrato. Ex: Pagar por 100 computadores e receber apenas 80, ou receber computadores com qualidade inferior à contratada.
4. **Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável:** Usar o poder de compra do governo para estimular novas tecnologias e práticas sustentáveis.

4. Agentes Públicos da Licitação

A nova lei dá bastante destaque a quem são e quais os requisitos das pessoas que trabalham com licitação.

- **Requisitos Gerais:** Devem ser, **preferencialmente**, servidores efetivos, ter qualificação técnica para a função e não podem ter parentesco ou vínculo com os licitantes.

Os principais papéis são:

- **Agente de Contratação:** É a pessoa responsável por conduzir a licitação do início ao fim. Ele toma as decisões e responde individualmente por elas.

Deve ser, obrigatoriamente, um servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.

- Quando a modalidade for

Pregão, esse agente é chamado de **Pregoeiro**.

- **Comissão de Contratação:** É um grupo de, no mínimo, 3 pessoas que substitui o agente de contratação em casos específicos. A responsabilidade aqui é solidária (todos respondem juntos).
 - **Quando é usada?**
 - **Pode ser usada (facultativo):** Em licitações de bens ou serviços **especiais** (mais complexos).
 - **Deve ser usada (obrigatório):** Na modalidade **Diálogo Competitivo**.

5. Modalidades de Licitação

A modalidade define o "rito", ou seja, o passo a passo do procedimento da licitação. A escolha da modalidade depende da

natureza do objeto, e não mais do seu valor. As cinco modalidades são:

1. Pregão:

- **Quando usar?** É **obrigatório** para a compra de **bens e serviços comuns**. "Comuns" são aqueles que podem ser facilmente descritos no edital por especificações de mercado (ex: caneta, computador, serviço de limpeza).
- **Não pode ser usado para:** Obras, serviços técnicos intelectuais (como pareceres jurídicos) e serviços de engenharia especiais.

2. Concorrência:

- **Quando usar?** Para contratações mais complexas. É usada para:
 - **Bens e serviços especiais** (que não são comuns).
 - **Obras e serviços de engenharia** (sejam eles comuns ou especiais).

3. Concurso:

- **Quando usar?** Para a escolha de um **trabalho técnico, científico ou artístico**.
- **Exemplo:** A prefeitura quer um projeto arquitetônico inovador para um novo parque. Ela lança um concurso, e o melhor projeto vence, recebendo um prêmio ou remuneração que já estava definida no edital.

4. Leilão:

- **Quando usar?** Para **vender (alienar)** bens públicos.
- **Exemplo:** Vender os carros antigos da frota da polícia ou um terreno que não tem mais utilidade para o município. Vence quem der o

maior lance.

5. Diálogo Competitivo:

- **Quando usar?** Esta é a grande novidade e a modalidade mais complexa. É usada em situações muito específicas quando a administração tem um problema, mas

não sabe qual é a solução técnica ou não consegue definir as especificações.

- **Como funciona?** A administração primeiro dialoga com empresas pré-selecionadas para desenvolver e identificar uma ou mais soluções. Só depois dessa fase de diálogo é que se inicia a fase competitiva, onde as empresas apresentam suas propostas finais para a solução que ajudaram a criar.

6. Critérios de Julgamento

O critério de julgamento é a "régua" usada para definir o vencedor. Ele deve estar claramente definido no edital. Os critérios são:

1. **Menor Preço:** O mais simples. Vence quem oferecer o menor valor, desde que o produto ou serviço atenda à qualidade mínima exigida.
2. **Maior Desconto:** Vence quem oferecer o maior percentual de desconto sobre uma tabela de preços de referência. O efeito prático é o mesmo do menor preço: pagar menos.
3. **Melhor Técnica ou Conteúdo Artístico:** O preço (prêmio/remuneração) é fixo. A disputa é exclusivamente pela qualidade técnica ou artística da proposta. É o critério usado no

Concurso.

4. **Técnica e Preço:** Usado para contratações complexas onde a qualidade é tão importante quanto o preço. As empresas apresentam uma proposta técnica e uma proposta de preço. Ambas recebem notas, que são somadas com base em um peso (ponderação) definido no edital para se chegar ao vencedor.
5. **Maior Lance:** Vence quem se propõe a pagar o maior valor para a administração. É o critério exclusivo do

Leilão.

6. **Maior Retorno Econômico:** Um critério mais complexo usado em contratos de longa duração (contratos de eficiência), onde a empresa vencedora é aquela que promete gerar a maior economia para a administração ao longo do tempo.

Lei de Licitações

1. Contratação Direta: Contratando Sem Licitação

Imagine que a administração pública precisa comprar algo ou contratar um serviço. A regra principal é fazer uma

licitação, que é como uma competição para encontrar a melhor proposta e o melhor preço. No entanto, existem situações excepcionais em que essa competição não é necessária ou até mesmo impossível. Nesses casos, a administração faz uma

contratação direta.

Existem dois tipos principais de contratação direta: a

inexigibilidade e a **dispensa** de licitação.

Formalidades da Contratação Direta

Mesmo sem licitação, a contratação direta não é uma simples "ida à loja". É preciso um processo formal para justificar por que a licitação não foi feita, por que um fornecedor específico foi escolhido e por que o preço pago é justo. Esse processo deve incluir documentos como:

- **Justificativa da necessidade** (documento de formalização de demanda).
- **Estimativa do custo** (estimativa de despesa).
- **Pareceres técnico e jurídico** que confirmam a legalidade da contratação.
- **Comprovação de que há dinheiro** no orçamento.
- **Prova de que o contratado é qualificado** para o serviço.
- **Razão da escolha** daquele fornecedor específico e **justificativa do preço**.

Se uma contratação direta for feita de forma indevida, com dolo (intenção), fraude ou erro grave, tanto o agente público quanto o contratado podem ser responsabilizados solidariamente pelo prejuízo aos cofres públicos.

2. Inexigibilidade de Licitação: Quando a Competição é Impossível

A inexigibilidade acontece quando

não há como haver competição. Pense na frase: "Se não há competição, não há licitação". A lei apresenta uma lista de exemplos (rol exemplificativo), o que significa que outras situações de inviabilidade de competição também podem justificar a inexigibilidade.

Os principais casos são:

- **Fornecedor Exclusivo:** Ocorre quando apenas uma empresa, produtor ou representante comercial pode fornecer um produto ou serviço.
 - **Exemplo:** A prefeitura precisa de um medicamento muito específico que só é fabricado e vendido por um único laboratório no país. Não há como fazer uma competição se só existe um vendedor.
 - **Importante:** A administração não pode simplesmente escolher uma marca e alegar exclusividade se existem outras marcas que atendem à necessidade.
- **Artista Consagrado:** Para contratar um profissional do setor artístico (músico, ator, pintor) que seja famoso e reconhecido pela crítica ou pelo público.
 - **Exemplo:** A prefeitura de uma cidade quer contratar a cantora Ivete Sangalo para o show de aniversário da cidade. Só existe uma Ivete Sangalo, então a competição é inviável. A contratação deve ser feita diretamente com ela ou com seu

empresário exclusivo. A exclusividade do empresário deve ser permanente, e não apenas para um evento específico, para evitar fraudes.

- **Serviços Técnicos Especializados com Profissional de Notória Especialização:** Refere-se à contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, como pareceres, projetos, fiscalização de obras, ou defesa de causas judiciais.
 - **Condição:** É preciso que o serviço seja técnico **E** que o profissional ou empresa tenha "notória especialização", ou seja, seja um grande especialista na área, reconhecido por sua experiência e capacidade.
 - **Exemplo:** O governo precisa restaurar uma obra de arte histórica extremamente valiosa e delicada. Ele contrata um restaurador que é mundialmente reconhecido como o maior especialista nesse tipo de trabalho.
 - **Atenção:** Serviços de publicidade e divulgação não podem ser contratados por inexigibilidade com base neste critério.
- **Credenciamento:** É um processo em que a administração convoca todos os interessados que atendam a certos requisitos para se cadastrarem e prestarem um serviço ou fornecerem bens quando chamados. Aqui, a ideia é contratar

todos que se qualificarem, e não apenas um.

- **Exemplo:** Um órgão público quer oferecer uma ampla rede de médicos e hospitais para o plano de saúde de seus servidores. Ele lança um edital de credenciamento, e todos os médicos e hospitais que cumprirem os requisitos e aceitarem a tabela de preços podem se cadastrar. Não há competição entre eles.
- **Aquisição ou Locação de Imóvel Específico:** Acontece quando a administração precisa de um imóvel cujas características e localização o tornam único para atender a uma necessidade específica.
 - **Exemplo:** Uma cidade precisa instalar uma unidade de pronto-atendimento em um bairro específico. Existe um único imóvel vago na região que tem o tamanho adequado, acesso para ambulâncias e estrutura para equipamentos médicos. Neste caso, a escolha é justificada e a licitação é inexigível.

3. Dispensa de Licitação: Quando a Lei Permite Não Licitar

A dispensa ocorre em situações onde a competição seria

possível, mas a lei autoriza a administração a não realizar a licitação por motivos de eficiência, urgência ou outras razões específicas. A lista de casos de dispensa é

taxativa, ou seja, o administrador não pode criar novas hipóteses.

A dispensa se divide em duas categorias:

1. **Licitação Dispensável (Art. 75):** A administração tem a **escolha** (poder discricionário) de licitar ou não.

2. **Licitação Dispensada (Art. 76):** A lei **determina** que não se faça a licitação (ato vinculado), sendo aplicada apenas para venda (alienação) de bens públicos.

Principais Casos de Licitação Dispensável (Art. 75)

Em Razão do Valor (Baixo Valor)

Para contratações de valor pequeno, o custo e a demora de uma licitação não compensam. Os limites são:

- **Até R\$ 119.812,02** (valor atualizado pelo Decreto 11.871/2023) para obras, serviços de engenharia ou manutenção de veículos. O valor original na lei é de R\$ 100.000,00.
- **Até R\$ 59.906,02** (valor atualizado) para outras compras e serviços. O valor original na lei é de R\$ 50.000,00.

Esses valores são calculados somando-se os gastos com objetos da mesma natureza durante o ano (exercício financeiro).

Em Razão da Situação

- **Licitação Deserta ou Fracassada:** Se uma licitação realizada há menos de um ano não teve interessados (**deserta**) ou se todos os participantes foram desclassificados (**fracassada**), a administração pode contratar diretamente, desde que mantenha as mesmas condições do edital original.
- **Emergência ou Calamidade Pública:** Em situações como enchentes, desabamentos ou pandemias, que possam causar prejuízo ou comprometer a segurança e os serviços públicos, a licitação pode ser dispensada.
 - **Condições:** A contratação deve ser apenas para o necessário para resolver a emergência, e as obras e serviços devem ser concluídos em no máximo 1 ano, sem prorrogação.
 - **Exemplo:** Após uma forte chuva, uma ponte da cidade corre o risco de desabar. A prefeitura pode contratar uma empresa diretamente para fazer os reparos urgentes.
- **Guerra ou Grave Perturbação da Ordem:** Em situações extremas como guerra, estado de sítio ou intervenção federal, a dispensa é permitida para garantir a agilidade necessária.
- **Comprometimento da Segurança Nacional:** Em casos definidos pelo Ministro da Defesa que envolvam a segurança do país.

Em Razão do Objeto ou da Pessoa

Existem diversas outras hipóteses, como:

- Contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos, para prestar serviços.
- Compra ou restauração de obras de arte e objetos históricos de autenticidade certificada.
- Compra de medicamentos para tratamento de doenças raras.

- Contratação de outra entidade da própria administração pública, desde que ela tenha sido criada para esse fim específico.

4. Alienação de Bens Públicos: Vendendo o que é do Povo

A alienação é a transferência de propriedade de um bem público para terceiros, como em uma venda ou doação. A regra geral é que os bens públicos são inalienáveis, a menos que sejam

desafetados (percam sua finalidade pública).

Requisitos para Alienação:

- Interesse público justificado.
- Avaliação prévia do bem.
- **Para bens imóveis:** Autorização do Poder Legislativo (ex: uma lei da Câmara de Vereadores).
- **Regra geral:** Licitação na modalidade **leilão**, onde vence quem der o maior lance.

Licitação Dispensada na Alienação (Art. 76)

Aqui, a lei **obriga** a não licitar. São os casos de **licitação dispensada**. Todos eles se referem à alienação de bens.

Principais exemplos:

- **Bens Imóveis:**
 - **Doação em pagamento:** Quando a administração tem uma dívida e a paga entregando um imóvel.
 - **Doação ou venda para outro órgão público:** Por exemplo, a União doando um terreno para um município.
 - **Permuta (troca)** por outro imóvel que atenda às necessidades da administração.
 - Ações relacionadas a programas de habitação e regularização fundiária.
- **Bens Móveis:**
 - **Doação** para fins de interesse social.
 - **Permuta** entre órgãos públicos.
 - **Venda de ações ou títulos** públicos.

5. As Fases da Licitação: Passo a Passo do Processo

O processo de licitação segue uma sequência de fases, preferencialmente em formato eletrônico.

1. **Fase Preparatória:** É o planejamento. Aqui se define a necessidade, o objeto, as regras do edital, o orçamento estimado e a minuta do contrato. É nesta fase que se veda a compra de artigos de luxo.

2. **Divulgação do Edital:** O edital, que é a "lei da licitação", é publicado para que todos os interessados o conheçam. A publicação principal é feita no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
3. **Apresentação de Propostas e Lances:** Os licitantes enviam suas propostas. Dependendo do "modo de disputa", podem haver lances sucessivos (aberto) ou as propostas ficam em sigilo até a abertura (fechado).
4. **Julgamento:** As propostas são analisadas e classificadas com base nos critérios do edital (ex: menor preço). Propostas com preços inexequíveis (tão baixos que são impossíveis de cumprir) ou acima do orçamento são desclassificadas.
5. **Habilitação:** Após o julgamento, verifica-se se o licitante vencedor cumpre os requisitos de qualificação (documentos da empresa, capacidade técnica, etc.). A lei permite a

inversão de fases, ou seja, fazer a habilitação antes do julgamento, desde que justificado.

6. **Fase Recursal:** Os licitantes que não concordarem com o resultado podem apresentar recursos.
7. **Homologação:** A autoridade competente confirma todo o processo, declara o vencedor e o autoriza a ser contratado.

Contratos Administrativos

Olá! Com certeza posso te ajudar a entender esse material sobre Contratos Administrativos. O documento é bastante completo, então vamos passar por cada um dos tópicos, explicando de forma simples e com exemplos para facilitar o aprendizado.

Noções Introdutórias

Vamos começar pelo básico para construir uma base sólida.

O que é um Contrato?

Pense em um contrato como um "combinado" oficial entre duas ou mais pessoas (ou empresas). Nesse combinado, vocês definem o que cada um vai fazer (as obrigações) e qual o objetivo final.

- **Exemplo Simples:** Você contrata um pintor para pintar sua casa. O objetivo é ter a casa pintada. A sua obrigação é pagar o valor combinado, e a obrigação do pintor é realizar o serviço.

A Administração Pública (governo, prefeituras, autarquias, etc.) também faz esses "combinados" para atender às suas necessidades e às da população.

Contratos da Administração: O Gênero

Quando a Administração Pública é uma das partes do "combinado", chamamos isso de

Contrato da Administração. Esse é o termo geral para qualquer contrato que o governo assina. Dentro desse grande grupo, temos duas espécies principais:

1. **Contratos Privados da Administração:**

- Nesses, a Administração age de forma mais parecida com uma pessoa ou empresa comum. A relação é de

igualdade (horizontalidade), e as regras que valem são, predominantemente, as do direito privado (como o Código Civil).

- **Exemplo:** A prefeitura precisa alugar um imóvel para instalar uma nova secretaria. Ela vai alugar de um particular, e o contrato de locação será muito parecido com um contrato de aluguel que você faria.

2. **Contratos Administrativos:**

- Aqui a história é diferente. A Administração age com

poder de autoridade, representando o interesse de toda a sociedade. A relação é de

superioridade (verticalidade). As regras que valem são, predominantemente, as do direito público.

- **Exemplo:** O governo contrata uma empresa para construir uma rodovia. Como a rodovia é um bem para toda a população, o governo tem poderes especiais para garantir que tudo saia como planejado, mesmo que precise alterar o projeto no meio do caminho.

A Grande Diferença: Cláusulas Exorbitantes

A principal característica que diferencia um contrato administrativo de um contrato privado da administração é a presença das

cláusulas exorbitantes.

- **O que são?** São cláusulas que "exorbitam" (vão além) do que seria normal em um contrato entre particulares. Elas dão à Administração Pública prerrogativas e poderes especiais, porque se entende que o interesse público está acima do interesse privado.
- **Exemplo Prático:** A Administração contrata uma empresa para fornecer 100 computadores. No meio do contrato, percebe que precisará de 120. Graças a uma cláusula exorbitante, a Administração pode

alterar unilateralmente o contrato para aumentar a quantidade (dentro dos limites da lei), e a empresa é obrigada a aceitar. Em um contrato privado, isso só seria possível com a concordância da empresa.

Legislação Aplicável

Os contratos administrativos são regulados principalmente pela

Lei nº 14.133/2021 (a Nova Lei de Licitações e Contratos). Essa lei se aplica à administração direta (ministérios, secretarias), autarquias e fundações. As empresas estatais (como a Petrobras e os Correios) seguem uma lei própria, a Lei nº 13.303/2016.

A Lei 14.133/2021 estabelece que os contratos se regulam primariamente por suas próprias cláusulas e pelas regras de direito público. As regras de direito privado e a teoria geral dos contratos são usadas apenas de forma

supletiva, ou seja, para preencher lacunas.

Principais Tipos de Contratos Administrativos

A lei define vários tipos de contratos, cada um para uma finalidade.

- **Contrato de Obra:** É toda atividade de engenharia ou arquitetura que cria algo novo no espaço físico ou altera um imóvel de forma substancial.
 - **Exemplo:** A construção de um hospital, um viaduto ou uma escola.
 - **Contrato de Serviço:** É uma atividade que gera uma utilidade para a Administração, seja ela material ou intelectual.
 - **Exemplo de Serviço Material:** Limpeza, vigilância, conserto de equipamentos.
 - **Exemplo de Serviço Intelectual:** Elaboração de um projeto, uma consultoria jurídica.
 - **Contrato de Fornecimento (ou Compras):** É a aquisição de bens e materiais.
 - **Exemplo:** Compra de computadores, material de escritório, medicamentos, merenda escolar.
 - Pode ser de entrega imediata (até 30 dias) ou contínua (fornecimento regular de cartuchos de impressora, por exemplo).
 - **Contrato de Concessão:** É quando a Administração delega a um particular a execução de um serviço público ou o uso de um bem público. O particular explora a atividade por sua conta e risco, sendo remunerado por isso.
 - **Concessão de Serviço Público:** O governo delega um serviço que é de sua responsabilidade.
 - **Exemplo:** A concessão de uma rodovia para uma empresa privada, que irá cobrar pedágio dos usuários para manter a estrada. Outro exemplo são as empresas de telefonia.
 - **Concessão de Uso de Bem Público:** O governo autoriza um particular a usar um espaço público para uma atividade privada.
 - **Exemplo:** A prefeitura concede a uma pessoa o direito de montar e explorar um quiosque na praia. A atividade (vender coco) não é um serviço público, mas o espaço (a praia) é.
-

Convênios Administrativos

É fundamental não confundir contrato com convênio.

- **Contratos:** Os interesses das partes são **opostos**. A Administração quer o produto/serviço, e a empresa quer o lucro.
- **Convênios:** Os interesses são **comuns e recíprocos**. As partes se unem para atingir um objetivo em comum.
 - **Exemplo:** A União (governo federal) e um Município firmam um convênio para construir uma creche. A União entra com o dinheiro, e o Município com a gestão da obra. O objetivo dos dois é o mesmo: a creche pronta para a população.

A Lei 14.133/2021 se aplica aos convênios apenas no que couber, quando não houver uma norma específica para eles.

Características dos Contratos Administrativos

Além das cláusulas exorbitantes, os contratos administrativos possuem outras características importantes:

- **Finalidade Pública:** Todo contrato deve visar ao interesse público.
- **Formalismo (Regra):** Devem ser **escritos**. A única exceção é o

contrato verbal para pequenas compras de pronto pagamento, com valor de até R\$ 10.000,00 (valor original da lei).

- **Exemplo de Contrato Verbal:** Um pneu de uma viatura policial fura durante uma diligência. O policial pode pagar um borracheiro na hora, de forma verbal, para consertar.
- **Procedimento Legal:** Em regra, precisam ser precedidos de uma **licitação** (um processo de competição para escolher a proposta mais vantajosa).
- **Mutabilidade:** Podem ser alterados pela Administração (unilateralmente) ou por acordo entre as partes, se o interesse público exigir.
- **Natureza de Contrato de Adesão:** As cláusulas são definidas pela Administração no edital da licitação. O particular que vence a licitação simplesmente "adere" a essas cláusulas, sem poder discuti-las.
- **Natureza *Intuitu Personae* (Personalíssimo):** O contrato deve ser executado pela empresa que venceu a licitação. A

subcontratação (passar parte do serviço para outra empresa) é permitida, mas precisa de autorização da Administração e não tira a responsabilidade da empresa principal.

Cláusulas Exorbitantes (em Detalhes)

Vamos detalhar os principais poderes especiais que a Administração possui em seus contratos:

1. **Modificar o Contrato Unilateralmente:** Como já vimos, a Administração pode alterar o projeto ou as quantidades do contrato para melhor atender ao interesse público, respeitando os direitos do contratado.
2. **Extinguir o Contrato Unilateralmente:** A Administração pode encerrar o contrato antes do prazo por razões de interesse público ou por culpa do contratado (se ele não estiver cumprindo o combinado).
3. **Fiscalizar a Execução:** A Administração tem o poder e o dever de acompanhar de perto a execução do contrato. Para isso, ela designa um ou mais

fiscais de contrato.

4. **Aplicar Sanções:** Se o contratado cometer alguma irregularidade (atrasar a obra, entregar material de qualidade inferior, etc.), a Administração pode aplicar penalidades, como multas e até a proibição de contratar com o poder público.
5. **Ocupação Provisória:** Em situações de risco à prestação de serviços essenciais, a Administração pode ocupar provisoriamente os bens e utilizar o pessoal e os serviços da empresa contratada para garantir a continuidade do serviço.
 - **Exemplo:** A empresa que opera as ambulâncias de uma cidade entra em greve. A prefeitura pode ocupar provisoriamente as ambulâncias e usar os motoristas para que o serviço não pare.
6. **Restrição à "Exceção do Contrato não Cumprido":** Esse é um ponto crucial. Em um contrato comum, se uma parte não cumpre sua obrigação (ex: não paga), a outra pode parar de cumprir a sua imediatamente. Com a Administração, isso é diferente.

O contratado é obrigado a continuar executando o serviço por até 2 meses, mesmo que a Administração atrase o pagamento. Apenas após esse prazo é que ele pode pedir a suspensão ou a extinção do contrato. O motivo é garantir a continuidade dos serviços públicos.

Duração dos Contratos

A vigência dos contratos varia conforme o seu tipo:

- **Serviços e Fornecimentos Contínuos:** Podem ter prazo de até **5 anos**, podendo ser prorrogados até um máximo de **10 anos**.
 - **Exemplo:** Contrato de limpeza de um órgão público.
- **Contratos que geram Receita ou de Eficiência:**
 - Se não houver investimento pelo contratado: até
10 anos.
 - Se houver investimento (ex: o contratado constrói benfeitorias que ficarão para a Administração): até
35 anos.

- **Administração como Usuária de Serviço em Monopólio:** O prazo pode ser **indeterminado**.
 - **Exemplo:** Contrato de fornecimento de energia elétrica para um quartel do exército. Como só há uma concessionária na cidade, não faz sentido refazer o contrato todo ano.
 - **Contratos por Escopo:** A vigência dura o tempo necessário para concluir o objeto. Se houver atraso, o prazo é **automaticamente prorrogado**, mas o contratado pode ser penalizado pela mora.
-

Responsabilidades no Contrato

- **Pela Execução:** O contratado é responsável por reparar, corrigir ou substituir, por sua conta, qualquer parte do objeto que apresentar vícios ou defeitos. Essa responsabilidade é **objetiva**, ou seja, não precisa provar a culpa da empresa. Em obras, a garantia mínima é de 5 anos.
 - **Pelos Encargos (Trabalhistas, Fiscais, etc.):** A regra geral é que "**somente**" o **contratado** é responsável por pagar salários, impostos, e dívidas com fornecedores.
 - **Exceção Importante:** Nos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra (ex: limpeza, vigilância), a Administração pode ser responsabilizada **se falhar na fiscalização**:
 - **Solidariamente** pelos encargos previdenciários (o INSS pode cobrar tanto da empresa quanto da Administração).
 - **Subsidiariamente** pelos encargos trabalhistas (o empregado primeiro cobra da empresa; se a empresa não pagar, ele pode cobrar da Administração).
-

Recebimento do Objeto do Contrato

Quando o contratado termina o serviço ou entrega o bem, a Administração precisa fazer o recebimento oficial, que ocorre em duas etapas:

1. **Recebimento Provisório:** Feito pelo fiscal do contrato. É uma primeira verificação. Para compras, é um ato mais simples, "sumário" ; para obras e serviços, é feito por um termo detalhado.
2. **Recebimento Definitivo:** Feito por um servidor ou comissão designada, após um tempo de observação, para confirmar que tudo está funcionando perfeitamente e de acordo com o contrato.

Importante: Mesmo o recebimento definitivo não elimina a responsabilidade do contratado por falhas e defeitos que apareçam depois, especialmente em obras.

Pagamentos

- **Ordem Cronológica:** Os pagamentos devem seguir uma "fila", respeitando a data em que cada fornecedor cumpriu sua parte do contrato. Isso evita favoritismos. A quebra da ordem só pode ocorrer em situações excepcionais e devidamente justificadas (ex: calamidade pública, risco de paralisação de serviço essencial).
 - **Pagamento Antecipado:** A regra é **não permitir** o pagamento antes do recebimento do serviço/bem. A exceção ocorre apenas se isso gerar uma grande economia de recursos ou for a única forma de obter o bem ou serviço, devendo estar previsto no edital e justificado.
-

Extinção dos Contratos

A extinção é o término do contrato. Ela pode ocorrer de várias formas:

- **Naturalmente:** Pelo fim do prazo ou pela conclusão do objeto.
- **Antes do Prazo (Rescisão):**
 - **Por ato unilateral da Administração:** Por razões de interesse público ou por culpa do contratado (ex: descumprimento de cláusulas, atrasos, falência da empresa).
 - **Por acordo entre as partes (consensual):** Quando ambos concordam em terminar o contrato e há interesse da Administração.
 - **Por decisão judicial ou arbitral.**
 - **A pedido do contratado (direito do contratado):** Quando a culpa é da Administração.
 - **Exemplo:** Atraso no pagamento por mais de 2 meses, suspensão da obra por mais de 3 meses, ou não liberação do local para o início dos trabalhos.

Serviços Públicos

1. O que são Serviços Públicos? (Noções Introdutórias)

A ideia é simples: o Governo (seja a União, o Estado ou o Município) tem o dever de oferecer certas atividades e comodidades essenciais para a população. Ele é o "dono" (titular) desses serviços.

Para prestar esses serviços, o Governo tem duas opções:

1. **Prestação Direta:** O próprio Governo executa o serviço, usando seus órgãos e funcionários.
 - **Exemplo:** A prefeitura da sua cidade usando seus próprios caminhões e garis para fazer a limpeza das ruas.

2. **Prestação Indireta (Delegação):** O Governo transfere a *execução* do serviço para uma empresa privada, através de um contrato. A titularidade (o "domínio") do serviço continua sendo do Governo. As formas mais comuns de delegação são a

concessão e a permissão.

- **Exemplo:** A companhia de energia elétrica da sua cidade. Geralmente é uma empresa privada que tem um contrato de concessão com o governo para fornecer luz, cobrar as contas e fazer a manutenção da rede.

2. Os Dois Tipos de Serviços na Constituição

A Constituição Federal trata os serviços públicos de duas maneiras diferentes, dependendo da sua natureza:

a) Serviços com Potencial de Lucro (Ordem Econômica)

São serviços que, embora sejam dever do Estado, podem ser explorados comercialmente e gerar lucro. A iniciativa privada só pode atuar aqui se o Governo delegar, ou seja, se ganhar uma licitação para uma concessão ou permissão.

- **Exemplos:** Transporte público (ônibus, metrô), fornecimento de energia elétrica, telefonia, exploração de rodovias com pedágio.

b) Serviços da Ordem Social

São serviços essenciais para o bem-estar da população, como saúde e educação. A regra aqui é diferente: a iniciativa privada é

livre para atuar, sem precisar de uma delegação do Estado.

- **Quando é serviço público?** Quando o próprio Estado presta (ex: um hospital público, uma escola pública).
- **Quando é serviço privado?** Quando uma empresa ou pessoa presta por conta própria (ex: um hospital particular, uma escola particular). Nesse caso, o Governo apenas fiscaliza a atividade, usando seu "poder de polícia".

Ponto Chave: Se você quiser abrir uma empresa de ônibus, precisa de uma concessão do governo. Mas se quiser abrir uma escola particular, você só precisa seguir as regras do Ministério da Educação; não precisa de uma delegação.

3. Como Definir o que é um "Serviço Público"? As Escolas Doutrinárias

Existem três teorias principais para conceituar um serviço público, mas o Brasil adota apenas uma delas.

- **Escola Essencialista (ou Materialista):** Diria que serviço público é toda atividade *essencial* para a sociedade (saúde, segurança, etc.). Essa teoria

não é adotada no Brasil. A prova disso é que a loteria é considerada serviço público, e não é tão essencial quanto a saúde, que pode ser prestada por particulares como serviço privado.

- **Escola Subjetivista:** Considera serviço público tudo o que é prestado *pelo Estado*. Também

não é a teoria adotada aqui, pois empresas privadas podem prestar serviços públicos (como as de telefonia) e, ao mesmo tempo, empresas estatais podem explorar atividades puramente econômicas que não são serviços públicos (ex: Petrobras).

- **Escola Formalista (ou Legalista):** Esta é a corrente adotada no Brasil. Para ela, serviço público é aquilo que a

lei define como tal. Não importa se a atividade é super importante ou quem a presta. Se a Constituição ou a lei diz que "a atividade X é um serviço público e deve seguir o regime de direito público", então ela é um serviço público.

4. Os 3 Elementos que Compõem um Serviço Público

De acordo com a doutrina, podemos dividir o conceito de serviço público em três elementos:

1. **Elemento Subjetivo (Quem?):** Refere-se à presença do **Estado**. É o Estado que decide criar o serviço e assume a responsabilidade por sua gestão, seja prestando-o diretamente ou delegando a um particular.
2. **Elemento Formal (Sob quais regras?):** É o **regime jurídico de direito público**. Isso significa que o serviço é regido por regras especiais que dão vantagens ao Estado (prerrogativas) e impõem restrições, sempre visando o interesse público.
3. **Elemento Material (O quê?):** É a **atividade em si**, o oferecimento de uma utilidade ou comodidade para a população, que pode ser aproveitada individualmente.
 - **Exemplo:** No serviço de água encanada, o **elemento subjetivo** é o Município (titular do serviço); o **elemento material** é a utilidade (água potável chegando na sua casa); e o **elemento formal** são as regras do contrato de concessão e as leis que regulam o saneamento.

5. Princípios dos Serviços Públicos: As Regras de Ouro

Os serviços públicos devem seguir alguns princípios fundamentais para garantir que sejam prestados da maneira correta.

- **Princípio da Universalidade (ou Generalidade):** O serviço deve ser para todos, alcançando o maior número de pessoas possível, sem preconceitos ou privilégios.
 - **Exemplo:** A rede de esgoto deve ser expandida para todos os bairros da cidade, e não apenas para as áreas mais nobres.

- **Princípio da Continuidade:** O serviço não pode parar. Ele é essencial e sua interrupção causa grandes problemas.
 - **Exceções:** A lei permite a interrupção em casos específicos, como:
 1. **Situação de emergência** (ex: um raio danifica a rede elétrica).
 2. **Manutenção técnica programada** (com aviso prévio).
 3. **Falta de pagamento do usuário** (com aviso prévio e respeitando regras, como não cortar a luz na sexta-feira à tarde).
- **Princípio da Eficiência:** O serviço deve ser prestado com qualidade, rapidez e da forma mais econômica possível.
- **Princípio da Modicidade das Tarifas:** Os preços (tarifas) cobrados pelos serviços devem ser justos e acessíveis à maioria da população. O objetivo não é o lucro excessivo, mas garantir o acesso de todos ao serviço.
 - **Exemplo:** A tarifa de ônibus urbano não pode ser tão alta a ponto de impedir que trabalhadores de baixa renda a utilizem para ir ao trabalho.
- **Princípio da Adaptabilidade (ou Mutabilidade):** O serviço deve se modernizar constantemente, acompanhando os avanços tecnológicos e as novas necessidades da população.
 - **Exemplo:** Uma empresa de telefonia deve atualizar sua rede para oferecer internet 5G, em vez de manter tecnologias ultrapassadas.
- **Princípio da Segurança:** O serviço deve ser prestado de forma a não colocar em risco a vida ou o patrimônio dos usuários.

6. Classificação dos Serviços Públicos

Os serviços podem ser classificados de várias formas, mas a mais importante para concursos é a seguinte:

a) Quanto aos Usuários: *Uti Singuli* vs. *Uti Universi*

- **Serviços *Uti Singuli* (Individuais ou Divisíveis):** São aqueles que têm usuários determinados e é possível medir exatamente o quanto cada um consumiu. Por serem divisíveis, podem ser remunerados por

taxa ou tarifa.

- **Exemplos:** Fornecimento de energia elétrica (o relógio mede seu consumo), água encanada, telefonia.
- **Serviços *Uti Universi* (Gerais ou Indivisíveis):** São prestados para a coletividade como um todo, sem que se possa identificar e medir o consumo de cada indivíduo. Por isso,

não podem ser custeados por taxas, mas sim por impostos.

- **Exemplos:** Iluminação pública, limpeza de ruas, policiamento, defesa nacional.

b) Quanto à Delegação: Delegáveis vs. Indelegáveis

- **Serviços Delegáveis:** São aqueles que a Administração pode transferir a execução para particulares (concessão, permissão). É a maioria dos serviços.

- **Exemplo:** Transporte público, telefonia.
- **Serviços Indelegáveis:** São tão ligados às funções do Estado que só ele pode prestar, sem delegação.
 - **Exemplo:** Funções de segurança pública (polícia), defesa nacional, atividades do poder judiciário.

7. Formas de Delegação: Concessão, Permissão e Autorização

Quando o Governo decide delegar um serviço, ele pode usar três instrumentos diferentes, cada um com suas características.

Característica	CONCESSÃO	PERMISSÃO	AUTORIZAÇÃO	
Como é formalizada?		Contrato Administrativo	Contrato de Adesão	Ato Administrativo (unilateral)
Exige Licitação?		Sim, sempre (modalidade e concorrência ou diálogo competitivo)	Sim, sempre (qualquer modalidade)	Não
Para quem pode ser?	Apenas para	Pessoa Jurídica ou consórcio de empresas	Pessoa Física ou Jurídica	Pessoa Física ou Jurídica
Prazo	Prazo	determinado	A lei não especifica, mas a doutrina entende que deve ter prazo determinado.	Pode ter prazo indeterminado
Precariedade	Não é precário. É um contrato mais estável.	É a	título precário, ou seja, o Governo pode revogar a qualquer tempo.	precário, revogável a qualquer momento pela Administração sem direito a indenização.
Exemplo Típico	Grandes investimentos:	Serviços de porte médio: uma	Atividades de interesse predominante	

Característica	CONCESSÃO	PERMISSÃO	AUTORIZAÇÃO
	rodovias, aeroportos, usinas hidrelétricas.	linha de ônibus municipal, um quiosque na praia.	do particular: licença para radioamador, transporte de emergência.

Exportar para as Planilhas

8. A Concessão de Serviço Público em Detalhes (Lei 8.987/1995)

A concessão é a forma mais complexa e importante de delegação.

a) Tipos de Concessão

1. **Concessão Comum:** É o modelo tradicional. A empresa (concessionária) investe e é remunerada **apenas pela tarifa** paga pelos usuários e, talvez, por outras receitas acessórias (ex: publicidade nos ônibus).
2. **Concessão Patrocinada (PPP):** A remuneração da empresa vem de **duas fontes**: a tarifa paga pelos usuários + um pagamento complementar feito pelo Governo.
3. **Concessão Administrativa (PPP):** O usuário não paga nada ou paga muito pouco. A remuneração da empresa vem **quase que inteiramente do Governo**. É usada para serviços em que não é possível cobrar do usuário.
 - o **Exemplo:** Construção e administração de um presídio.

b) O que é um "Serviço Adequado"?

A lei define que um serviço é adequado quando satisfaz as seguintes condições:

regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

c) Direitos dos Usuários

- Receber um serviço adequado.
- Receber informações claras do poder público e da concessionária.
- Levar ao conhecimento das autoridades qualquer irregularidade no serviço.
- Ter, no mínimo, seis datas diferentes no mês para escolher o vencimento da sua conta.

d) Poderes do Governo (Poder Concedente)

O Governo não entrega o serviço e "esquece". Ele tem várias prerrogativas para garantir o interesse público:

- **Fiscalizar** permanentemente o serviço.
- **Aplicar multas** e outras penalidades à concessionária.
- **Intervir** na concessão.
- **Extinguir** a concessão nos casos previstos em lei.
- **Declarar a utilidade pública** de um terreno para desapropriação, a fim de permitir a expansão do serviço.

e) Intervenção

É uma medida drástica e temporária. O Governo assume o controle da operação do serviço para garantir sua continuidade e corrigir falhas graves da concessionária. A intervenção é feita por decreto e deve ter prazo e objetivos definidos.

f) Formas de Extinção da Concessão

Um contrato de concessão pode terminar de várias maneiras:

- **Advento do Termo Contratual (Reversão):** É o fim natural. O prazo do contrato acabou, e todos os bens essenciais para o serviço (bens reversíveis) voltam para o Governo.
- **Encampação:** O Governo decide retomar o serviço **antes do fim do prazo** por motivo de interesse público. Não é uma punição. Para isso, precisa de uma lei específica e deve pagar uma indenização prévia à empresa.
- **Caducidade:** É uma "punição" máxima. O Governo extingue o contrato porque a concessionária cometeu uma falta grave (ex: prestou o serviço de forma inadequada, paralisou as atividades, descumpriu o contrato). Exige um processo administrativo para garantir o direito de defesa.
- **Rescisão:** É a concessionária que pede o fim do contrato na Justiça, porque **o Governo descumpriu** suas obrigações.
- **Anulação:** Ocorre quando se descobre uma ilegalidade na licitação ou no próprio contrato. A anulação tem efeito retroativo, como se o contrato nunca tivesse existido.
- **Falência:** A empresa concessionária vai à falência e não tem mais condições de continuar prestando o serviço.

9. Política Tarifária e Equilíbrio do Contrato

A tarifa é o preço que o usuário paga pelo serviço. Seu valor inicial é definido na licitação. O contrato deve prever como esse valor será mantido justo ao longo do tempo.

- **Reajuste:** É a atualização monetária da tarifa, geralmente anual, com base em um índice de inflação (ex: IGPM, IPCA) previsto no contrato. Serve para corrigir os efeitos da inflação.
- **Revisão:** É uma alteração mais profunda da tarifa, que acontece quando ocorre um fato imprevisto que desequilibra seriamente as finanças do contrato.

- **Exemplo:** Se o Governo cria um imposto novo que aumenta muito o custo da concessionária, ela tem direito à **revisão** da tarifa para reestabelecer o **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato.

controle da Administração Pública

O que é o Controle da Administração Pública?

Imagine que a Administração Pública (governo em geral) tem um poder imenso para tomar decisões que afetam a vida de todos. O "controle" é um conjunto de ferramentas e mecanismos para fiscalizar e corrigir as ações dessa administração.

O objetivo é duplo:

- Garantir que a atuação do governo esteja de acordo com a lei e os princípios que regem a administração, como moralidade, eficiência e interesse público.
- Assegurar que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Esse controle não verifica apenas se algo é legal, mas também se é eficiente e se está trazendo os resultados esperados para a sociedade.

2. Tipos de Controle (Classificações)

O controle pode ser classificado de várias formas, dependendo do critério que usamos para analisá-lo. Vamos ver cada uma delas.

a) Quanto à Origem (Quem realiza o controle)

- **Controle Interno:** É aquele realizado pela própria entidade ou órgão que praticou o ato. Ou seja, um órgão do Poder Executivo fiscalizando outro ato do próprio Poder Executivo. O mesmo vale para os Poderes Legislativo e Judiciário quando fiscalizam seus próprios atos administrativos (como a realização de um concurso interno).
 - **Exemplo:** Um Ministério revisando um contrato assinado por uma de suas secretarias.
- **Controle Externo:** É aquele feito por um Poder sobre os atos de outro Poder. Também é considerado externo o controle que a Administração Direta (ex: Ministérios) faz sobre a Administração Indireta (ex: autarquias como o INSS), pois não há hierarquia entre elas.
 - **Exemplo:** O Poder Judiciário anulando um ato ilegal do Poder Executivo, ou o Congresso Nacional fiscalizando os atos da Presidência da República.
- **Controle Popular:** É o controle exercido diretamente pela sociedade. A Constituição Federal prevê várias formas para isso, como:
 - **Ação Popular:** Qualquer cidadão pode entrar na justiça para anular um ato que considere prejudicial ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou ao meio ambiente.
 - **Direito de Petição:** O direito de fazer reclamações ou representações contra o exercício negligente ou abusivo de um cargo público.

- **Denúncia ao Tribunal de Contas:** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União (TCU).

b) Quanto ao Órgão que Exerce

- **Controle Administrativo:** É o controle que a própria Administração exerce sobre suas atividades e atos. Ele é fundamentado no poder de **autotutela**, ou seja, o poder-dever de anular seus atos ilegais ou revogar os que se tornaram inconvenientes ou inoportunos. Pode ocorrer por iniciativa própria (de ofício) ou por provocação de um interessado.
- **Controle Legislativo:** É o controle típico do Poder Legislativo, que tem como uma de suas funções fiscalizar os outros Poderes. Ele se divide em:
 - **Controle Parlamentar Direto (ou Político):** Exercido diretamente pelo Congresso Nacional, suas casas ou comissões. Exemplo: a criação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito).
 - **Controle Parlamentar Indireto (ou Técnico):** Exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).
- **Controle Judicial:** É o controle realizado pelo Poder Judiciário sobre os atos da Administração. Esse controle só acontece mediante provocação (alguém precisa entrar com uma ação) e se limita a verificar a legalidade e a legitimidade do ato, não podendo julgar o mérito (conveniência e oportunidade).

c) Quanto ao Momento do Controle

- **Controle Prévio (ou Preventivo):** Ocorre antes de o ato ser concluído ou começar a produzir efeitos. Serve como um requisito para sua validade ou eficácia.
 - **Exemplo:** A aprovação prévia do Senado Federal para a escolha de um Ministro do STF indicado pelo Presidente da República. Outro exemplo é a necessidade de aprovação de um projeto de engenharia antes do início de uma obra.
- **Controle Concomitante:** Acontece durante a formação do ato ou a execução da atividade administrativa.
 - **Exemplo:** A fiscalização de uma obra pública enquanto ela está sendo realizada para verificar se tudo está correndo conforme o planejado.
- **Controle Posterior (ou Subsequente):** É realizado após a conclusão do ato. O objetivo é corrigir falhas, declarar a nulidade ou confirmar a validade do ato.
 - **Exemplo:** A anulação, pelo Poder Judiciário, de um ato administrativo ilegal que já havia sido concluído. Outro exemplo é a homologação de um concurso público após todas as etapas terem sido finalizadas.

d) Quanto à Amplitude ou Fundamento

- **Controle Hierárquico:** É o controle que decorre da hierarquia, onde um órgão superior fiscaliza um órgão inferior. Esse controle é

pleno (analisa legalidade e mérito), **permanente** (pode ser exercido a qualquer momento) e **independe de previsão em lei**, pois já deriva da própria estrutura hierárquica. É sempre um controle interno.

- **Exemplo:** Um Ministro de Estado controlando os atos de uma Secretaria subordinada ao seu Ministério.
- **Controle Finalístico (ou Tutela):** É o controle exercido pela Administração Direta sobre as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas). Aqui

não existe hierarquia, mas sim **vinculação**. Por isso, esse controle é limitado e só pode ocorrer nos casos e limites definidos em lei. O objetivo é verificar se a entidade está cumprindo as finalidades para as quais foi criada.

- **Exemplo:** Um Ministério supervisionando as atividades de uma autarquia a ele vinculada, para garantir que ela não se desvie de seus objetivos legais.

e) Quanto ao Aspecto Controlado

- **Controle de Legalidade ou Legitimidade:** Verifica se o ato administrativo está de acordo com a lei e com os princípios jurídicos (moralidade, impessoalidade, etc.). Pode ser exercido pela própria Administração, pelo Legislativo e pelo Judiciário. Um ato ilegal ou ilegítimo deve ser

anulado.

- **Controle de Mérito:** Analisa a **conveniência** e a **oportunidade** do ato. Ou seja, verifica se a decisão tomada foi a melhor e mais adequada para o interesse público. Em regra, este controle só pode ser feito pela própria Administração que praticou o ato. Um ato que não é mais conveniente ou oportuno pode ser

revogado. O Poder Judiciário não pode realizar controle de mérito.

3. A Fiscalização Segundo a Constituição (Art. 70)

O Art. 70 da Constituição Federal detalha os tipos e aspectos da fiscalização que o Congresso Nacional (com auxílio do TCU) e o controle interno de cada Poder devem realizar.

- **Natureza da Fiscalização (O que se fiscaliza):**
 - **Contábil:** Análise dos registros e da escrituração contábil. Exemplo: verificar se os gastos com pessoal foram lançados corretamente nos sistemas.
 - **Financeira:** Verificação da arrecadação de receitas e da realização de despesas. Exemplo: checar se os pagamentos a fornecedores estão sendo feitos de forma adequada.
 - **Orçamentária:** Acompanhamento da elaboração e execução do orçamento. Exemplo: conferir se um programa do governo tinha verba prevista no orçamento para ser executado.

- **Operacional:** Análise do desempenho dos programas de governo e processos. O foco é a "boa gestão". Exemplo: avaliar se uma política pública de saúde está realmente trazendo benefícios para a população.
- **Patrimonial:** Controle dos bens públicos (móveis e imóveis). Exemplo: verificar se os bens comprados pela administração estão devidamente catalogados e conservados.
- **Aspectos da Fiscalização (Sob que ótica se fiscaliza):**
 - **Legalidade:** Conformidade com as normas legais.
 - **Legitimidade:** Conformidade com os princípios da administração, como a moralidade e o interesse público.
 - **Economicidade:** Minimização dos custos sem comprometer a qualidade. É uma análise da relação custo-benefício. Exemplo: a compra de um número excessivo de medicamentos que vão vencer antes de serem usados é um ato antieconômico.
 - **Aplicação de Subvenções:** Fiscalização do uso de recursos transferidos a entidades para cobrir despesas de custeio (sociais ou econômicas).
 - **Renúncia de Receitas:** Análise de benefícios fiscais (como isenções e anistias) que resultam na não arrecadação de tributos pelo governo.

4. Ferramentas e Meios de Controle

a) Controle Administrativo e seus Instrumentos

O controle administrativo se manifesta por meio de várias ferramentas:

- **Recursos Administrativos:** São os meios que os administrados têm para pedir que a própria Administração reexamine uma decisão. Os principais são:
 - **Reclamação Administrativa:** Quando o cidadão manifesta seu inconformismo com uma decisão que afeta diretamente seus direitos ou interesses.
 - **Representação:** É uma denúncia de irregularidades feita por qualquer pessoa, mesmo que ela não seja diretamente afetada.
 - **Pedido de Reconsideração:** É um pedido feito à **mesma autoridade** que tomou a decisão, para que ela reavalie seu próprio ato.
 - **Recurso Hierárquico Próprio:** Pedido de reexame dirigido à **autoridade superior** àquela que tomou a decisão.
 - **Recurso Hierárquico Impróprio:** Pedido dirigido a um órgão que **não pertence à mesma hierarquia** daquele que tomou a decisão. Este tipo de recurso só é possível se houver previsão expressa em lei.

b) Controle Legislativo e o Tribunal de Contas

O controle legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que é o titular do controle externo, mas ele conta com o auxílio fundamental do Tribunal de Contas da União (TCU). O termo "auxílio" não significa subordinação; o TCU tem competências próprias que não podem ser revistas pelo Legislativo.

Principais competências do TCU (art. 71 da CF):

- **Apreciar as contas do Presidente da República:** O TCU não julga, mas emite um parecer prévio para que o Congresso Nacional possa julgar.
- **Julgar as contas dos demais administradores:** Compete ao TCU julgar as contas de todos os outros responsáveis por recursos públicos federais (ministros, diretores de autarquias, etc.). Essa decisão só pode ser revista pelo próprio TCU ou anulada por ilegalidade pelo Poder Judiciário.
- **Apreciar a legalidade de atos de pessoal:** O TCU registra (aprova) a legalidade das admissões de servidores, aposentadorias, reformas e pensões. Ficam de fora as nomeações para cargos em comissão (de livre nomeação).
- **Sustar atos e contratos:** Se o TCU verifica uma ilegalidade em um ato, ele determina que o órgão corrija. Se não for atendido, o próprio TCU pode sustar (suspender a eficácia) do ato. No caso de

contratos, a competência para sustar é do Congresso Nacional. Porém, se o Congresso ou o Executivo não tomarem providências em 90 dias, o TCU poderá decidir sobre a sustação.

- **Títulos Executivos:** As decisões do TCU que resultam em multa ou obrigação de ressarcir (imputação de débito) têm força de título executivo, o que facilita a cobrança judicial dos valores.

c) Controle Judicial e o Mandado de Segurança

O Poder Judiciário atua para corrigir ilegalidades, mas não pode se intrometer no mérito das decisões administrativas. Um dos principais instrumentos para isso é o

Mandado de Segurança (MS).

- **Para que serve?** Para proteger "direito líquido e certo" que não seja amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. "Direito líquido e certo" é aquele que pode ser comprovado de imediato, com documentos, sem a necessidade de uma longa produção de provas no processo.
- **Tipos de MS:**
 - **Repressivo:** Usado para corrigir uma lesão a um direito que já ocorreu.
 - **Preventivo:** Usado para evitar que uma lesão a um direito aconteça.
- **Quem pode entrar com MS (Legitimidade Ativa)?** Pessoas físicas, jurídicas, e até alguns órgãos públicos em defesa de suas próprias atribuições.
- **Contra quem (Legitimidade Passiva)?** Contra a "autoridade coatora", que é a pessoa com poder de decisão que praticou o ato ilegal ou deu a ordem para sua prática.
- **Quando NÃO cabe MS?** A lei proíbe o uso do MS em algumas situações, como contra ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, contra decisão judicial já transitada em julgado, ou contra "lei em tese" (normas gerais e abstratas).

Responsabilidade Civil do Estado

1. Noções Básicas: O que é Responsabilidade?

Imagine que a palavra "responsabilidade" significa "ter que responder por algo". No direito, isso se aplica quando alguém causa um dano a outra pessoa e precisa consertar a situação. Existem diferentes tipos de responsabilidade:

- **Responsabilidade Penal:** Se alguém comete um crime, como um roubo, pode ser preso.
- **Responsabilidade Administrativa:** Se um servidor público comete uma falta grave no trabalho, ele pode ser demitido.
- **Responsabilidade Civil:** É a obrigação de indenizar alguém por um dano, seja ele material (patrimonial) ou emocional (moral). É como pagar o conserto do carro que você bateu.

Nesta aula, o foco é a **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado**. O que isso quer dizer?

- **Extracontratual:** Significa que o dever de indenizar não vem de um contrato que foi quebrado. Aconteceu um dano fora de qualquer acordo prévio.
- **Do Estado:** Quer dizer que o Estado (governo, prefeitura, autarquias, etc.) tem a obrigação de reparar danos que seus agentes (funcionários) causaram a terceiros, quando estavam agindo em nome do Estado.

2. A Evolução Histórica: Como o Estado Passou a Ser Responsabilizado

Nem sempre o Estado teve o dever de indenizar. Essa ideia evoluiu ao longo do tempo.

Fase 1: Teoria da Irresponsabilidade do Estado

- **Como era:** Nos tempos dos reis absolutistas, o Estado simplesmente não era responsável por nada. A ideia era que "o rei não erra" (*The king can do no wrong*). Se um agente do rei causasse um prejuízo a você, o problema era seu. O Estado era incontestável.
- **Situação atual:** Essa teoria é totalmente ultrapassada e não existe mais em países democráticos.

Fase 2: Teorias Civilistas (O Estado é tratado como uma pessoa comum)

Com o fim do absolutismo, o Estado passou a ser responsabilizado, mas de forma limitada, usando as mesmas regras do direito civil que se aplicam a qualquer cidadão.

- **Teoria dos Atos de Gestão vs. Atos de Império:**
 - **Atos de Império:** Eram os atos em que o Estado usava seu poder soberano, como desapropriar um terreno ou aplicar uma multa. Para esses atos, o Estado **não** era responsabilizado.

- **Atos de Gestão:** Eram os atos em que o Estado agia como um particular, como alugar um imóvel. Apenas para esses atos o Estado podia ser responsabilizado.
- **Por que foi superada?** A separação era confusa e inadequada, pois o Estado é uma coisa só.
- **Teoria da Culpa Civil (Responsabilidade Subjetiva):**
 - **Como era:** Para o Estado ser responsabilizado, a vítima precisava provar que o agente público agiu com **dolo** (intenção de prejudicar) ou **culpa** (negligência, imprudência ou imperícia). O ônus da prova era todo da vítima.
 - **Exemplo:** Se uma viatura da polícia batesse no seu carro, você teria que provar que o policial foi imprudente (dirigiu rápido demais, por exemplo) para conseguir uma indenização.

Fase 3: Teorias Publicistas (Regras próprias do Direito Administrativo)

Aqui, o Direito Administrativo ganha autonomia e cria regras específicas para o Estado.

- **Teoria da Culpa Administrativa (ou Culpa do Serviço):**
 - **Como funciona:** A culpa não é mais do agente específico, mas sim do serviço público como um todo. A responsabilidade surge se:
 1. O serviço não funcionou quando deveria.
 2. O serviço funcionou mal.
 3. O serviço funcionou atrasado.
 - **Exemplo:** Um buraco na rua não é consertado e causa um acidente. Não importa qual funcionário específico foi o culpado por não consertar; a culpa é do "serviço" de manutenção de vias que funcionou mal.
 - **Atenção:** A vítima ainda precisava provar que o serviço falhou.
- **Teoria do Risco (Base da Responsabilidade Objetiva - A Regra Atual!)**
 - **Fundamento:** A atividade do Estado, por si só, gera riscos para os cidadãos. Como essa atividade beneficia a todos, os prejuízos que ela causa a alguns devem ser divididos por toda a sociedade (solidariedade social).
 - **Como funciona:** Basta que exista uma relação (nexo causal) entre a ação do Estado e o dano sofrido pela vítima para que o Estado tenha o dever de indenizar.

Não precisa provar culpa ou dolo do agente.

3. A Responsabilidade Civil do Estado no Brasil Hoje

O Brasil adota a

Responsabilidade Objetiva, com base na **Teoria do Risco Administrativo**. Isso está no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Quem responde objetivamente?

O artigo da Constituição diz que respondem objetivamente:

1. **Pessoas Jurídicas de Direito Público:** União, Estados, Municípios, suas autarquias (como o INSS) e fundações públicas.
2. **Pessoas Jurídicas de Direito Privado Prestadoras de Serviços Públicos:**
 - Empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviço público (Ex: Correios).
 - Delegatárias de serviço público, como concessionárias de energia elétrica, de rodovias ou de transporte público (ônibus, metrô).

Importante: Empresas estatais que exploram atividade econômica (como o Banco do Brasil ou a Petrobras) não entram nessa regra. A responsabilidade delas é subjetiva, regida pelo direito civil, ou seja, precisa provar a culpa.

Teoria do Risco Administrativo vs. Teoria do Risco Integral

O Brasil adota, como regra, o **Risco Administrativo**. A diferença é fundamental:

- **Risco Administrativo (Regra Geral):** Admite **excludentes de responsabilidade**. Ou seja, o Estado pode não ter que indenizar se provar que o dano ocorreu por:
 - Culpa exclusiva da vítima.
 - Caso fortuito ou força maior (eventos imprevisíveis e inevitáveis, como um tsunami).
 - Ato exclusivo de terceiro.
- **Risco Integral (Exceção):** Não admite nenhuma excludente. O Estado se torna um "segurador universal" e tem que indenizar sempre, mesmo que a culpa seja exclusiva da vítima.
 - **Exemplos no Brasil:** Danos decorrentes de acidentes nucleares, danos ambientais e atos de terrorismo contra aeronaves brasileiras.

O Direito de Regresso

A Constituição garante que, após o Estado indenizar a vítima, ele pode cobrar o valor do agente público que causou o dano, desde que este tenha agido com

dolo ou culpa.

- **Exemplo Prático:**
 1. Um motorista de uma ambulância da prefeitura avança o sinal vermelho sem necessidade e bate no carro de Maria.
 2. Maria processa a **Prefeitura** (e não o motorista). Como a responsabilidade é objetiva, ela só precisa provar o ato (a batida) e o dano (carro quebrado). A prefeitura é condenada a pagar o conserto.
 3. Depois, a Prefeitura entra com uma **ação de regresso** contra o motorista. Nessa ação, a Prefeitura terá que provar que ele agiu com **culpa** (imprudência, por avançar o sinal). Se provar, o motorista terá que devolver o dinheiro para a prefeitura.
-

4. Requisitos para a Responsabilidade Objetiva do Estado

Para que a vítima seja indenizada, ela precisa comprovar três coisas:

1. **A Conduta Administrativa:** A ação ou omissão de um agente público agindo nessa qualidade.
 - **"Agindo nessa qualidade":** O agente não precisa estar em seu horário de trabalho. Se ele usar sua condição de agente público para cometer o ato, o Estado responde.
 - **Exemplo 1 (Há responsabilidade):** Um policial de folga vê uma briga na rua e, para apartá-la, atira e fere um inocente. Ele agiu na qualidade de policial, portanto, o Estado responde.
 - **Exemplo 2 (Não há responsabilidade):** Um policial de folga briga com a namorada por motivos pessoais e atira nela. Ele agiu como um cidadão comum, movido por um interesse privado. O Estado não responde.
2. **O Dano:** O prejuízo sofrido pela vítima. O dano deve ser jurídico, ou seja, afetar um direito protegido por lei.
 - **Dano Material:** Prejuízos financeiros, como o conserto de um carro ou despesas médicas.
 - **Dano Moral:** Sofrimento, humilhação, dor emocional. Por exemplo, ser revistado de forma vexatória por policiais.
3. **O Nexo Causal:** A ligação direta entre a conduta do agente e o dano sofrido. É preciso provar que foi

aquela ação do Estado que *causou* aquele dano.

- **Exemplo:** Durante um resgate, a maca que transportava um acidentado quebra e ele cai. Mais tarde, ele morre. A perícia, no entanto, mostra que a morte foi causada pela pancada na cabeça no acidente original, e não pela queda da maca. Nesse caso, não há nexos causal entre a conduta do Estado (a maca quebrar) e o dano (a morte).

5. Responsabilidade por Omissão: Quando o Estado "Deixa de Fazer"

E se o dano não for causado por uma ação, mas por uma omissão do Estado?

- **Regra Geral:** A responsabilidade por omissão é **SUBJETIVA**. A vítima precisa comprovar que o Estado tinha o dever de agir, não agiu, e essa omissão foi culposa (negligente). É a aplicação da

Teoria da Culpa Administrativa.

- **Exemplo:** Uma cidade sofre uma enchente. Um morador só será indenizado se provar que a prefeitura foi negligente, por exemplo, não limpando os bueiros, e que essa omissão foi a causa do alagamento em sua casa. Se os bueiros estivessem limpos e a enchente ocorresse mesmo assim por causa de uma chuva extraordinária, o Estado não teria culpa.

- **Exceção (Omissão com Responsabilidade OBJETIVA):** Quando o Estado está na posição de **garante**. Isso acontece quando ele tem o dever especial de proteger pessoas ou coisas sob sua custódia.
 - **Exemplo 1:** Um preso é morto por outro detento dentro da penitenciária. O Estado tinha o dever de garantir a integridade física do preso. A responsabilidade aqui é objetiva, mesmo sendo uma "omissão" na segurança.
 - **Exemplo 2:** Um aluno se machuca gravemente no pátio de uma escola pública durante o recreio. A escola tinha o dever de zelar pela segurança dos alunos. A responsabilidade é objetiva.
-

6. Casos Especiais de Responsabilidade

Responsabilidade por Atos do Poder Legislativo

- **Regra:** Em geral, o Estado não responde por danos causados por leis, pois é uma atividade soberana.
- **Exceções:** O Estado pode ser responsabilizado por:
 1. **Leis declaradas inconstitucionais:** Se uma lei inconstitucional causa um prejuízo direto a alguém.
 2. **Leis de efeitos concretos:** Leis que não são gerais e abstratas, mas que atuam como um ato administrativo, atingindo pessoas específicas.
 3. **Omissão legislativa:** Quando a Constituição exige a criação de uma lei e o Congresso não a faz, causando prejuízo.

Responsabilidade por Atos do Poder Judiciário

- **Regra:** O Estado não responde por decisões judiciais.
- **Exceções (Art. 5º, LXXV, da CF):** A responsabilidade é **objetiva** nos seguintes casos na esfera penal:
 1. **Erro judiciário:** Alguém é condenado por um crime que não cometeu.
 2. **Prisão além do tempo fixado na sentença:** A pessoa fica presa por mais tempo do que a pena determinada.
 - **Importante:** A simples absolvição após uma prisão preventiva não gera, por si só, o dever de indenizar. É preciso que a prisão tenha sido decretada com erro ou abuso.

Responsabilidade por Atos de Cartórios (Notários e Registradores)

- **Como funciona:** O Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a responsabilidade é **primária e objetiva do Estado**.
 - **Exemplo:** Se o tabelião de um cartório comete um erro em uma escritura e causa um grande prejuízo a uma pessoa, a vítima deve processar o **Estado** (e não o tabelião diretamente).
 - O Estado, após indenizar a vítima, tem o **dever** de entrar com uma ação de regresso contra o tabelião, se este agiu com dolo ou culpa.

Classificação dos Bens Públicos

O que são Bens Públicos?

Para começar, vamos entender o que a lei considera como "bem público".

Antigamente, o conceito era um pouco mais amplo, incluindo até bens de empresas privadas que fossem usados para prestar um serviço público. No entanto, o Código Civil brasileiro atual simplificou isso.

De acordo com o Art. 98 do Código Civil, "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".

Em termos simples: Bens públicos são aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de direito público.

- **Quem são as pessoas jurídicas de direito público?** A União, os estados, o Distrito Federal, os municípios, e também as autarquias (como o INSS) e as fundações públicas de direito público (também chamadas de fundações autárquicas).
- **E os bens de empresas estatais?** Os bens de empresas públicas (como os Correios) e de sociedades de economia mista (como a Petrobras) são considerados **bens privados**, pois essas entidades são pessoas jurídicas de direito privado.

Ponto importante: Embora os bens de uma estatal sejam privados, se eles estiverem sendo usados diretamente na prestação de um serviço público, podem ganhar algumas "proteções" ou características de bens públicos, como a impenhorabilidade. Eles não se tornam bens públicos, mas recebem um tratamento especial por causa da sua finalidade.

Classificação dos Bens Públicos

Os bens públicos podem ser classificados de três maneiras principais, o que nos ajuda a entender o tratamento jurídico de cada um deles.

1. Quanto à Titularidade (Quem é o Dono)

Essa classificação é bem intuitiva e se refere a quem é o proprietário do bem:

- **Federais:** Pertencem à União.
- **Estaduais:** Pertencem aos estados.
- **Distritais:** Pertencem ao Distrito Federal.
- **Municipais:** Pertencem aos municípios.

Isso também vale para os bens das autarquias e fundações ligadas a cada um desses entes.

2. Quanto à Destinação (Para que Servem)

Essa é a classificação mais importante e está definida no Art. 99 do Código Civil.

- **Bens de Uso Comum do Povo:**
 - **O que são?** São aqueles que podem ser usados por qualquer pessoa, em igualdade de condições, sem precisar de uma autorização específica do governo. Também são chamados de bens de domínio público.
 - **Exemplos:** Rios, mares, estradas, ruas e praças.
 - **Uso:** Geralmente, o uso é gratuito. No entanto, o poder público pode cobrar por sua utilização em algumas situações, como em um estacionamento rotativo em uma rua pública.
- **Bens de Uso Especial:**
 - **O que são?** São os bens que a Administração Pública utiliza para realizar suas atividades e prestar serviços.
 - **Exemplos:** O prédio de uma prefeitura ou de uma secretaria, uma escola municipal, um hospital público, os veículos oficiais e até o material de escritório de um órgão público.
 - **Uso especial indireto:** Existem também os bens que o governo não usa diretamente, mas conserva para proteger um interesse da coletividade, como as terras destinadas aos índios e as áreas de proteção ambiental.
- **Bens Dominicais (ou Dominicais):**
 - **O que são?** São o "patrimônio privado" do Estado. Basicamente, são todos os bens públicos que

não têm uma finalidade pública específica. Se um bem público não é de uso comum nem de uso especial, ele será classificado como dominical.

 - **Exemplos:** Um terreno baldio pertencente ao município que não está sendo usado para nada, ou um bem móvel que foi apreendido e não tem uma finalidade definida.
 - **Finalidade:** O Estado pode usar esses bens para obter renda, por exemplo, vendendo-os em leilões.

3. Quanto à Disponibilidade (Podem ser Vendidos?)

Essa classificação está muito ligada à anterior.

- **Bens Indisponíveis por Natureza:** São bens que, pela sua própria natureza, não têm valor patrimonial e não podem ser vendidos, como os mares, rios e estradas. Correspondem, em regra, aos bens de uso comum.
- **Bens Patrimoniais Indisponíveis:** Possuem valor patrimonial, mas não podem ser vendidos porque estão sendo usados para uma finalidade pública específica. É o caso dos bens de uso especial (escolas, hospitais) e dos bens de uso comum que podem ser avaliados em dinheiro.
- **Bens Patrimoniais Disponíveis:** São os que têm valor patrimonial e podem ser vendidos, pois não estão afetados a um fim público. Correspondem exatamente aos

bens dominicais.

Afetação e Desafetação: A Mudança de "Status" de um Bem

Um conceito chave para entender a disponibilidade dos bens é a **afetação** e a **desafetação**.

- **Afetação:** É o ato de dar uma finalidade pública a um bem que não tinha. Quando um terreno dominical (sem uso) é escolhido para a construção de uma escola, ele sofre afetação e se torna um bem de uso especial.
- **Desafetação:** É o processo contrário, quando um bem público perde sua finalidade pública. Por exemplo, um veículo oficial que se torna velho e é declarado "inservível" (não serve mais para o serviço) é desafetado. Ele deixa de ser um bem de uso especial e passa a ser um bem dominical, podendo ser leilado.

Os bens de uso comum e de uso especial são considerados

bens afetados, enquanto os bens dominicais são

bens desafetados.

Características dos Bens Públicos (O Regime Jurídico)

Todos os bens públicos, independentemente da sua classificação, possuem características especiais que formam seu regime jurídico.

1. Inalienabilidade (ou Alienabilidade Condicionada)

- Significa que bens públicos não podem ser vendidos de qualquer maneira.
- Bens de uso comum e de uso especial são

inalienáveis enquanto tiverem essa finalidade pública.

- Apenas os

bens dominicais (aqueles sem uso específico) podem ser vendidos. Mesmo assim, a venda exige o cumprimento de várias regras, como:

- Justificativa do interesse público.
- Avaliação prévia do valor do bem.
- Licitação (concorrência pública).
- No caso de bem imóvel, autorização do Poder Legislativo (uma lei da Câmara de Vereadores ou da Assembleia Legislativa, por exemplo).
- Por isso, muitos especialistas preferem usar o termo

"alienabilidade condicionada", já que a venda é possível, mas cheia de condições.

2. Impenhorabilidade

- Os bens públicos não podem ser penhorados pela Justiça para pagar dívidas do governo.

- Quando o governo perde uma ação judicial e precisa pagar uma quantia, esse pagamento é feito por um sistema especial chamado **precatórios**, seguindo uma ordem cronológica, conforme determina o Art. 100 da Constituição Federal.

3. Imprescritibilidade

- Bens públicos não podem ser adquiridos por

usucapião.

- Usucapião (ou prescrição aquisitiva) é quando alguém ocupa um bem de forma mansa e pacífica por um longo período e, por isso, se torna seu dono. Isso

não se aplica a nenhum bem público, nem mesmo aos dominicais, que estão sem uso.

- A Constituição Federal e a Súmula 340 do STF reforçam essa regra.

4. Não Onerabilidade

- "Onerar" significa dar um bem como garantia de uma dívida.
- Os bens públicos não podem ser objeto de direitos reais de garantia, como

hipoteca, penhor ou anticrese. O governo não pode, por exemplo, hipotecar o prédio da prefeitura para conseguir um empréstimo.

Como um Particular Pode Usar um Bem Público? (Uso Privativo)

Mesmo sendo públicos, é possível que particulares utilizem esses bens de forma privativa. Para isso, a Administração Pública utiliza alguns instrumentos:

1. Autorização de Uso

- **O que é?** É um ato simples, discricionário (o gestor decide se concede ou não) e precário (pode ser revogado a qualquer momento sem indenização, em regra).
- **Interesse:** Predomina o interesse do particular.
- **Licitação:** **Nunca** é precedida de licitação.
- **Uso:** É facultativo para o particular.
- **Exemplo:** Quando você pede autorização para fechar uma rua para fazer uma festa de aniversário ou uma festa junina na sua comunidade.

2. Permissão de Uso

- **O que é?** Também é um ato discricionário e precário.
- **Interesse:** Aqui, o interesse público é mais relevante.
- **Licitação:** Em regra, **exige licitação prévia.**
- **Uso:** O particular é obrigado a utilizar o bem para a finalidade permitida.
- **Exemplo:** A permissão para instalar uma banca de jornal ou um quiosque em uma praça pública.

3. Concessão de Uso

- **O que é?** É um **contrato administrativo**, o que o torna mais estável e seguro para o particular. Não é um ato precário.
- **Licitação:** Sempre deve ser precedida de licitação.
- **Prazo:** Possui prazo determinado.
- **Rescisão:** Só pode ser rescindido nas hipóteses previstas em lei, podendo gerar direito a indenização.

Tabela Resumo: Autorização x Permissão x Concessão

Característica	Autorização de Uso	Permissão de Uso	Concessão de Uso
Natureza Jurídica	Ato Administrativo	Ato Administrativo	Contrato Administrativo
Licitação	Não há	Licitação prévia (regra)	Licitação prévia
Interesse Principal	Predominante do particular	Equilíbrio ou predomínio do interesse público	Pode haver equilíbrio ou predomínio de um ou outro
Uso do Bem	Facultativo	Obrigatório, conforme a finalidade	Obrigatório, conforme a finalidade
Precariedade	Sim (pode ser revogado a qualquer tempo)	Sim (pode ser revogado a qualquer tempo)	Não
Prazo	Indeterminado (regra)	Indeterminado (regra)	Determinado

Exportar para as Planilhas

4. Concessão de Direito Real de Uso

- Este é um instrumento mais robusto, pois concede ao particular um **direito real** sobre o bem, e não apenas um direito pessoal de uso.
- Isso significa que o particular pode, por exemplo, transferir esse direito a terceiros, por venda ou herança, algo que não é permitido nos outros instrumentos.
- Pode ter prazo certo ou indeterminado e é usado para fins de urbanização, industrialização, regularização fundiária, etc.

Outros Tópicos Importantes

Ocupação de Bem Público

A ocupação de um bem público pode ser:

- **Regular:** Quando ocorre por meio dos instrumentos que vimos acima (permissão, concessão, etc.).
- **Irregular:** Quando alguém invade um terreno público, por exemplo. Nesses casos, a pessoa não tem posse, mas mera

detenção precária, e, por isso, não pode pedir usucapião e, em regra, não tem direito a ser indenizado por benfeitorias que tenha feito no local.

Enfiteuse (ou Aforamento)

É um instituto antigo e em extinção pelo qual o Estado transferia o "domínio útil" de um terreno público (como os

terrenos de marinha) a um particular, que passava a poder usar o bem como se fosse seu, pagando uma taxa anual chamada **foro**. Se quisesse vender esse domínio útil, precisaria pagar outra taxa, o

laudêmio. O novo Código Civil proibiu a criação de novas enfiteuses.

Loteamento e Zoneamento

São instrumentos de organização das cidades:

- **Loteamento:** É a divisão de uma área grande de terra (gleba) em lotes menores para construção, com a abertura de novas ruas e logradouros.
- **Zoneamento:** É a divisão do município em diferentes zonas (residencial, comercial, industrial, de preservação ambiental) para regular o uso e a ocupação do solo em cada uma delas, definindo o que pode e o que não pode ser construído.

Polícia Edilícia

É um ramo do "poder de polícia" da Administração focado no controle das construções e edificações. É a prefeitura fiscalizando se uma obra tem alvará, se está seguindo as normas de segurança e o plano diretor da cidade. Também é chamada de "polícia das construções".

Intervenção Estatal na Propriedade Privada

Noções Introdutórias: Por que o Estado interfere na sua propriedade?

Antigamente, a propriedade privada era vista como um direito quase absoluto. No entanto, com o tempo, a sociedade percebeu que a concentração de renda e as desigualdades sociais eram problemas sérios. Por isso, surgiu a ideia do "Estado do Bem-Estar Social", que se preocupa com o bem de toda a coletividade.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a propriedade deve cumprir uma

função social. Isso significa que, embora você tenha o direito à sua propriedade, ela precisa ser usada de uma forma que também beneficie a sociedade.

Os dois principais motivos que permitem ao Estado intervir são:

1. **Função Social da Propriedade:** Sua propriedade deve ser usada de forma produtiva e de acordo com as leis (como o plano diretor da cidade, por exemplo).
 2. **Supremacia do Interesse Público:** Em um conflito entre o interesse de um particular e o interesse da coletividade, o da coletividade prevalece.
-

Modalidades de Intervenção do Estado

Existem duas formas principais de o Estado intervir na sua propriedade:

1. **Intervenção Restritiva:** O Estado não tira sua propriedade, mas impõe algumas regras ou limitações sobre como você pode usá-la. Você continua sendo o dono. As formas de intervenção restritiva são: servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitações administrativas e tombamento.
2. **Intervenção Supressiva:** Esta é a forma mais intensa, pois o Estado transfere a sua propriedade para ele, de forma obrigatória. A única forma de intervenção supressiva é a **desapropriação**.

Agora, vamos detalhar cada uma delas.

1. Desapropriação (Intervenção Supressiva)

É a forma mais severa de intervenção, na qual o Estado retira a propriedade de uma pessoa e a transfere para si. A regra geral, segundo a Constituição (art. 5º, XXIV), é que a desapropriação deve ocorrer mediante uma

indenização justa, prévia e em dinheiro.

Fundamentos para a Desapropriação:

- **Necessidade Pública:** Ocorre em situações de emergência, quando a transferência do bem é urgente e indispensável para o Estado.
 - **Exemplo:** Em uma grande calamidade pública, como um deslizamento de terra, o Estado precisa desapropriar um terreno rapidamente para construir abrigos para os desabrigados.
- **Utilidade Pública:** Acontece quando a desapropriação é conveniente e útil para a coletividade, mas não necessariamente uma emergência.
 - **Exemplo:** A prefeitura desapropria um terreno para construir uma nova escola ou um posto de saúde para a comunidade.
- **Interesse Social:** Ocorre quando o objetivo é melhorar a distribuição da propriedade e garantir seu uso para o bem-estar social.
 - **Exemplo:** O governo desapropriar uma grande fazenda improdutiva para realizar a reforma agrária, distribuindo a terra para famílias de agricultores.

Tipos Especiais de Desapropriação (Desapropriação-Sanção)

Essas são chamadas de "sanção" porque funcionam como uma punição ao proprietário por não cumprir a função social da propriedade ou por cometer um ato ilícito.

- **Desapropriação Urbanística:** De competência dos municípios, ocorre quando o dono de um terreno urbano, localizado em área incluída no plano diretor, não o utiliza de forma adequada (por exemplo, deixando-o abandonado e gerando problemas para a vizinhança). Antes de desapropriar, a prefeitura deve exigir, sucessivamente:
 1. Parcelamento ou construção obrigatória.
 2. Cobrança de IPTU progressivo no tempo (o imposto aumenta a cada ano).
 3. Se nada for feito, o município pode desapropriar o imóvel, pagando com títulos da dívida pública.
- **Desapropriação Rural para Reforma Agrária:** De competência exclusiva da União, ocorre quando um imóvel rural não está cumprindo sua função social. A indenização é paga com títulos da dívida agrária.
- **Desapropriação Confiscatória:** É a mais severa. Ocorre quando em uma propriedade (urbana ou rural) são encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas (drogas) ou exploração de trabalho escravo. Nesse caso,

não há qualquer indenização para o proprietário, e as terras são destinadas à reforma agrária e programas de habitação.

Fases do Procedimento de Desapropriação

O processo de desapropriação tem duas fases:

1. **Fase Declaratória:** O Poder Público, por meio de um decreto ou lei, declara que aquele imóvel é de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social. Essa declaração permite que as autoridades entrem no imóvel para fazer medições e avaliações.
2. **Fase Executória:** O Estado toma as medidas para efetivar a transferência do bem. Isso pode ocorrer de duas formas:
 - **Via Administrativa:** O governo e o proprietário entram em acordo sobre o valor da indenização.
 - **Via Judicial:** Quando não há acordo sobre o preço, o Poder Público entra com uma ação na Justiça, chamada "ação de desapropriação", para que um juiz defina o valor justo da indenização.

2. Servidão Administrativa (Intervenção Restritiva)

É um direito que o Estado tem de usar uma propriedade imóvel particular para a execução de obras e serviços de interesse público. O proprietário continua sendo o dono, mas precisa suportar esse uso pelo Poder Público.

- **Exemplo:** A companhia de energia elétrica precisa passar fios de alta tensão sobre o seu terreno e instalar postes. Você continua sendo dono do terreno, mas precisa permitir a instalação e a manutenção da rede elétrica. Outro exemplo é a instalação de placas com nome de rua no muro de uma casa.

A indenização na servidão administrativa só acontece se o uso pelo Estado

causar um prejuízo real ao proprietário. Se não houver prejuízo, não há indenização.

3. Requisição Administrativa (Intervenção Restritiva)

É a utilização, pelo Estado, de bens móveis, imóveis e até serviços de particulares em uma situação de

perigo público iminente. A requisição é temporária e dura apenas enquanto a situação de perigo existir.

- **Exemplo:** Durante uma grande enchente na cidade, a prefeitura pode requisitar um hospital particular, seus equipamentos e os serviços dos médicos para atender as vítimas da catástrofe. Outro exemplo é o exército requisitar um caminhão de uma empresa para transportar alimentos em uma situação de emergência.

A indenização, se houver dano, é paga

depois (ulterior) do uso do bem.

4. Ocupação Temporária (Intervenção Restritiva)

É o uso transitório de um imóvel privado pelo Estado como apoio para a execução de obras e serviços públicos próximos.

- **Exemplo:** Uma construtora está duplicando uma rodovia. Para isso, ela precisa de um local para guardar máquinas, materiais de construção e montar o acampamento dos trabalhadores. O Estado, então, ocupa temporariamente um terreno vazio ao lado da rodovia para essa finalidade. Assim que a obra termina, o terreno é desocupado e devolvido ao dono.

Assim como na servidão, a indenização só ocorre se a ocupação causar prejuízo comprovado ao proprietário.

5. Limitação Administrativa (Intervenção Restritiva)

São regras gerais impostas pelo Estado a proprietários indeterminados, com o objetivo de garantir que as propriedades atendam à função social. Elas são obrigações de fazer, não fazer ou permitir algo.

- **Exemplo:** Uma lei municipal que proíbe construir a menos de 5 metros da margem de um rio (obrigação de não fazer). Essa regra vale para todos os proprietários de terrenos na beira do rio, não para uma pessoa específica. Outro exemplo é a lei que obriga todos os donos de terrenos a construir calçadas na frente de suas propriedades (obrigação de fazer).

Em regra, a limitação administrativa

não gera direito à indenização, por ser uma medida geral que busca o benefício de todos.

6. Tombamento (Intervenção Restritiva)

É a forma de intervenção pela qual o Estado protege o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico brasileiro. O bem tombado não perde sua propriedade, mas o dono fica com a obrigação de conservá-lo, sem poder destruí-lo, demoli-lo ou alterar suas características originais sem autorização.

- **Exemplo:** O centro histórico da cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, é tombado. Os proprietários dos casarões antigos não podem demolir as construções nem pintar as fachadas com cores que não sejam as historicamente aprovadas.

O tombamento pode ser:

- **Voluntário:** Quando o próprio dono pede o tombamento do seu bem.
- **Compulsório:** Quando o Estado impõe o tombamento, mesmo contra a vontade do proprietário.
- **De ofício:** Quando o bem a ser tombado já é público.

Agentes Públicos Explicados

1. Agentes Públicos: O Que São?

Imagine o Estado (o Governo Federal, o Estado de Pernambuco, a Prefeitura de Arcoverde) como uma grande empresa. Essa "empresa" não é uma pessoa de verdade com quem você pode conversar ou apertar a mão. Para que ela possa agir, contratar, fiscalizar ou prestar serviços, ela precisa de pessoas reais de "carne e osso".

Essas pessoas são os **agentes públicos**.

Definição Fácil: Agente público é toda e qualquer pessoa física que, de alguma forma, exerce uma função em nome do Estado, manifestando a vontade dele.

O conceito é bem amplo e não importa como a pessoa começou a trabalhar para o Estado, se é um trabalho permanente ou temporário, ou mesmo se recebe salário ou não.

Exemplos de Agentes Públicos:

- O Presidente da República e os Deputados Federais.
 - O juiz de uma comarca e o promotor de justiça.
 - Um Analista Judiciário do TJ-PE e um Auditor Fiscal da Receita Federal.
 - Um funcionário dos Correios ou da Caixa Econômica Federal.
 - Um médico contratado temporariamente para uma emergência de saúde pública.
 - Um mesário que trabalha nas eleições (ele faz isso de forma temporária e geralmente sem um salário fixo).
 - Até mesmo um estagiário de um órgão público é considerado um agente público nesse sentido amplo.
-

2. Classificação dos Agentes Públicos

Existem várias formas de organizar os agentes públicos em "caixinhas" ou categorias. O seu material adota uma classificação bem completa e comum em concursos. Vamos ver cada uma delas:

a) Agentes Políticos

São aqueles que estão no topo da estrutura do Estado, tomando as decisões mais importantes. Eles exercem as "funções de governo" e suas atribuições vêm diretamente da Constituição.

- **Quem são?** Presidente, Governadores, Prefeitos, Ministros, Secretários de Estado e de Município, Senadores, Deputados e Vereadores.
- **Características:** Possuem grande liberdade de atuação, têm regras próprias para serem processados por crimes (crimes de responsabilidade) e recebem sua remuneração na forma de

subsídio (um valor fixo, sem adicionais).

Observação: Há um debate se Juízes, Promotores e membros dos Tribunais de Contas são agentes políticos. O Supremo Tribunal Federal (STF) já chamou os juízes de agentes políticos, mas disse que os membros dos Tribunais de Contas não são.

b) Agentes Administrativos

São a "mão de obra" do Estado. São as pessoas que têm um vínculo de trabalho profissional com o governo, com hierarquia e recebendo remuneração.

Eles se dividem em três grupos:

1. **Servidores Públicos (ou Estatutários):** São os titulares de **cargo público** (efetivo ou em comissão). Eles seguem um

regime estatutário, ou seja, um conjunto de leis específico que rege seus direitos e deveres (como a Lei 8.112/1990 para servidores federais).

- **Exemplo:** Um Técnico Judiciário do TJ-PE aprovado em concurso.
- 2. **Empregados Públicos (ou Celetistas):** São os titulares de **emprego público**. Eles são contratados sob o regime da CLT (a mesma lei que rege os trabalhadores da iniciativa privada) e têm um contrato de trabalho com o Estado.
 - **Exemplo:** Um carteiro dos Correios ou um gerente da Petrobrás.
- 3. **Servidores Temporários:** São contratados por tempo determinado para atender a uma necessidade temporária e excepcional do serviço público, como uma calamidade ou um surto de doença. Eles não ocupam cargo nem emprego, apenas uma função pública temporária.
 - **Exemplo:** Um recenseador contratado pelo IBGE para realizar o Censo.

c) Particulares em Colaboração com o Poder Público

São cidadãos que, sem serem servidores, colaboram com o Estado na prestação de algum serviço.

1. **Agentes Honoríficos:** São cidadãos convocados para prestar um serviço público relevante, de forma transitória e, geralmente, sem remuneração. É uma honra e um dever cívico (chamado de

múnus público).

- **Exemplo:** Jurados de um tribunal do júri e mesários eleitorais.
- 2. **Agentes Delegados:** São particulares (pessoas ou empresas) que recebem do Estado a incumbência de executar um serviço público por sua conta e risco, mas sob fiscalização do Estado.
 - **Exemplo:** A empresa de ônibus que tem a concessão para operar o transporte público na sua cidade ou o dono de um cartório não estatizado.
- 3. **Agentes Credenciados:** São pessoas que recebem da Administração a tarefa de representá-la em um ato específico, mediante remuneração.
 - **Exemplo:** Um famoso atleta medalhista que é pago pelo governo para representar o Brasil em um congresso internacional sobre esportes.

d) Militares

Formam uma categoria à parte, com regras próprias definidas na Constituição e em leis específicas. Inclui os membros das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e os Policiais e Bombeiros Militares dos estados.

3. Agente de Fato: O Agente "Irregular"

Às vezes, uma pessoa exerce uma função pública, mas sua nomeação ou posse teve algum problema, não foi regular. Essa pessoa é um

agente de fato, para diferenciá-lo do **agente de direito**, que é aquele que ingressou de forma totalmente regular.

Existem dois tipos:

1. **Agentes Necessários:** São pessoas que agem em nome do Estado em situações de emergência (como uma enchente, um incêndio de grandes proporções) para ajudar a população, sem terem sido nomeadas formalmente para isso.
 - **Exemplo:** Durante uma grande enchente, um cidadão organiza um abrigo público e distribui doações antes da chegada da Defesa Civil. Seus atos são considerados válidos.
2. **Agentes Putativos:** São aqueles que exercem uma função pública e todos acreditam que ele é um agente legítimo, mas depois se descobre que sua posse foi ilegal.
 - **Exemplo:** Uma pessoa é nomeada para um cargo sem ter sido aprovada em concurso público. Ela trabalha por um ano, assina documentos, atende o público. Mesmo que sua nomeação seja anulada depois, os atos que ela praticou e que afetaram os cidadãos de boa-fé são considerados válidos. Isso acontece por causa da

Teoria da Aparência, pois para o público, ele "parecia" ser um agente legítimo.

4. Cargo, Emprego e Função Pública: Qual a Diferença?

Esses três termos são muito importantes e costumam causar confusão.

- **Cargo Público:** É como um "lugar" dentro da estrutura da Administração Pública Direta (União, Estados, Municípios), das autarquias e fundações públicas. É criado por lei, tem nome próprio e é ocupado por um **servidor público estatutário**.
 - **Exemplo:** Cargo de "Analista Judiciário", "Auditor Fiscal".
- **Emprego Público:** Também é um "lugar", mas geralmente encontrado nas empresas públicas e sociedades de economia mista (entidades com regime de direito privado). É ocupado por um **empregado público** sob o regime da CLT.
 - **Exemplo:** Emprego de "Escriturário" no Banco do Brasil.
- **Função Pública:** É o conjunto de tarefas e responsabilidades. Não é o "lugar", mas sim "o que se faz".

A Regra de Ouro: Todo cargo e todo emprego público possuem uma função, mas pode existir uma função sem um cargo ou emprego correspondente.

Exemplos de funções que existem "sozinhas" (funções autônomas):

- **Função Temporária:** As atribuições exercidas pelos servidores temporários.
 - **Função de Confiança:** Um conjunto de atribuições de chefia, direção ou assessoramento que é dado **exclusivamente a um servidor público que já ocupa um cargo efetivo**. Ele não deixa seu cargo original, apenas acumula essa função extra.
-

5. Regimes Jurídicos: As "Regras do Jogo"

Existem basicamente dois grandes conjuntos de regras para os agentes administrativos:

Regime Estatutário

- **Para quem?** Servidores públicos ocupantes de cargo público.
- **Baseado em quê?** Em uma **Lei** (o Estatuto).
- **Principal Característica:** A lei pode ser alterada a qualquer momento pelo governo, mudando as regras para todos os servidores, que não têm direito adquirido a um regime jurídico imutável.
- **Direitos:** Garante a **estabilidade** no serviço após o estágio probatório (o servidor só pode ser demitido em situações muito específicas).

Regime Celetista (CLT)

- **Para quem?** Empregados públicos ocupantes de emprego público.
 - **Baseado em quê?** Em um **Contrato de Trabalho**, seguindo a CLT.
 - **Principal Característica:** As regras do contrato só podem ser alteradas com o consentimento das duas partes (governo e empregado).
 - **Direitos:** Não há estabilidade, mas a demissão de empregados concursados precisa ser motivada, ou seja, o Estado precisa apresentar um motivo razoável.
-

6. Disposições Constitucionais: O Que a Constituição Diz?

A Constituição Federal traz as regras mais importantes sobre os agentes públicos.

a) Concurso Público

É a principal porta de entrada para o serviço público. É um procedimento para selecionar os melhores candidatos de forma justa e impessoal.

- **Regra Geral:** É obrigatório para a investidura em **cargo** ou **emprego público**.
- **Exceções:** Não é exigido para:
 - **Cargos em Comissão:** São de livre nomeação e exoneração.
 - **Contratação Temporária:** Para atender necessidade excepcional.
 - **Cargos Eletivos:** Presidente, governadores, etc., que são eleitos.
- **Validade do Concurso:** O prazo de validade é de **até 2 anos**, podendo ser prorrogado uma única vez, por igual período.

- **Exemplo:** Um concurso com validade de 1 ano pode ser prorrogado por mais 1 ano. Se a validade inicial for de 6 meses, a prorrogação será de mais 6 meses. A decisão de prorrogar ou não é do administrador.

b) Direito à Nomeação

Ser aprovado em concurso gera uma expectativa de direito. Mas em algumas situações, vira um **direito subjetivo** (o governo é obrigado a nomear):

1. **Aprovação dentro do número de vagas:** Se o edital oferecia 5 vagas e você passou em 3º lugar, você tem o direito de ser nomeado dentro do prazo de validade do concurso.
2. **Desistência de candidatos mais bem classificados:** Se você passou em 6º lugar para 5 vagas, mas o 5º colocado desistiu, você "herda" a vaga e passa a ter o direito à nomeação.
3. **Preterição (desrespeito à ordem):** Se a Administração nomeia alguém com uma classificação inferior à sua, ou contrata terceirizados para fazer o seu trabalho de forma ilegal, demonstrando a necessidade da vaga.

c) Cargos em Comissão e Funções de Confiança

- **O que são?** São postos destinados **apenas** para atribuições de **direção, chefia e assessoramento**. Não podem ser criados para atividades técnicas ou burocráticas comuns.
- **Diferença Crucial:**
 - **Cargo em Comissão:** É um cargo de livre nomeação e exoneração. Pode ser ocupado por um servidor de carreira ou por uma pessoa de fora da Administração.
 - **Função de Confiança:** É uma "gratificação" por uma função de chefia. Só pode ser exercida por quem

já é servidor público efetivo.

d) Nepotismo (Empregar Parentes)

A

Súmula Vinculante 13 do STF proíbe a nomeação de parentes (cônjuge, companheiro e parentes até o 3º grau) da autoridade que nomeia ou de outros chefes da mesma repartição para cargos em comissão e funções de confiança. Isso também vale para o "nepotismo cruzado" (quando uma autoridade nomeia o parente de outra, e vice-versa, como um favor).

e) Direito de Greve

- **Quem tem?** Servidores públicos **civis** têm o direito de greve garantido pela Constituição.
- **Quem NÃO tem?** É **proibido** para os **militares** e para todos os

servidores da área de segurança pública (como policiais civis, federais, etc.).

- **Consequência da greve:** A Administração **deve descontar** os dias parados do salário dos grevistas.
 - **Exceção:** O desconto não pode ser feito se a greve foi motivada por uma **conduta ilegal do próprio governo** (ex: atraso de salários).

Entendendo o Processo Administrativo

1. Introdução e Abrangência da Lei

O processo administrativo é a sequência de atos que a Administração Pública realiza para chegar a uma decisão final. A Lei Estadual nº 11.781/2000 estabelece as normas básicas para esse processo no âmbito da administração estadual de Pernambuco (direta, indireta e fundacional). O objetivo é proteger os direitos dos cidadãos (os "administrados") e garantir que os fins da administração sejam cumpridos da melhor forma.

Para entender a lei, é importante conhecer alguns termos que ela mesma define:

- **Órgão:** Uma unidade de atuação *sem* personalidade jurídica própria, como uma Secretaria de Estado ou um departamento dentro de uma autarquia.
- **Entidade:** Uma unidade de atuação *com* personalidade jurídica, como uma autarquia (ex: DETRAN-PE) ou uma empresa pública.
- **Autoridade:** O servidor ou agente público que tem poder de decisão.

2. Princípios e Critérios: As Bases do Processo

O Art. 2º da lei determina que a Administração obedeça a princípios fundamentais. Além dos que constam expressamente no artigo, como

legalidade, motivação, ampla defesa e contraditório, outros decorrem da lei e são muito importantes.

Princípios Detalhados:

- **Oficialidade (ou Impulsão de Ofício):** Este princípio tem três facetas importantes:
 1. **Início:** A Administração pode (e deve) iniciar um processo por conta própria, sem provocação.
 2. **Movimentação:** Uma vez iniciado, a Administração é responsável por dar andamento ao processo, conduzindo-o até a decisão final.
 3. **Revisão:** A Administração pode, por iniciativa própria, rever processos que resultaram em sanções se surgirem fatos novos.
 - **Exemplo prático:** Se um jornal denuncia uma construção irregular, a prefeitura (órgão de fiscalização) deve abrir um processo para investigar, mesmo que o vizinho não tenha feito uma denúncia formal. A prefeitura também deve garantir que esse processo não fique parado em uma gaveta.
- **Gratuidade:** A regra é que não há cobrança de despesas processuais. A cobrança só pode ocorrer se uma lei específica permitir.

- **Informalismo (ou Formalismo Moderado):** O processo administrativo não é tão rígido quanto o judicial. A lei exige a "adoção de formas simples", mas isso não significa uma ausência total de forma. Os atos devem ser escritos, datados, assinados e as páginas do processo, numeradas e rubricadas. O foco é garantir a segurança e os direitos, sem burocracia desnecessária.
- **Verdade Material:** A Administração não deve se contentar com as provas apresentadas pelas partes. Ela tem o poder-dever de investigar a fundo para descobrir o que de fato aconteceu.
 - **Exemplo prático:** Em um processo para conceder aposentadoria, se o servidor alega que trabalhou em condições insalubres, o órgão previdenciário não deve apenas aceitar ou negar com base nos documentos apresentados. Ele pode, por iniciativa própria, solicitar laudos técnicos antigos, ouvir testemunhas ou buscar outras provas para confirmar a veracidade da alegação.
- **Segurança Jurídica:** As relações jurídicas devem ser estáveis. Por isso, a lei veda a "aplicação retroativa de nova interpretação".
 - **Exemplo prático:** Se o Estado sempre interpretou uma lei de um jeito que garantia um benefício a um servidor, ele não pode, de repente, mudar essa interpretação e cortar o benefício de quem já o recebia com base na regra antiga, aplicando a nova regra ao passado.

3. Direitos e Deveres do Cidadão (Administrado)

Direitos do Administrado (Art. 3º)

Além de outros já assegurados, você tem direitos específicos no processo:

- Ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores.
- Ter acesso total ao processo: saber da tramitação, ver os autos, obter cópias de documentos e conhecer as decisões tomadas.
- Apresentar suas alegações e documentos

antes da decisão final, e estes devem ser considerados pelo julgador.

- Contratar um advogado se quiser, pois a representação é

facultativa, a menos que uma lei específica a exija. Inclusive, no processo administrativo disciplinar, a falta de advogado não anula o processo (Súmula Vinculante nº 5 do STF).

Deveres do Administrado (Art. 4º)

Você também tem obrigações:

- Expor os fatos conforme a verdade.
- Agir com lealdade, urbanidade (educação) e boa-fé.
- Não agir de modo temerário (de má-fé, para tumultuar o processo).
- Prestar as informações solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

4. Fases do Processo: O Caminho da Decisão

O processo tem um fluxo lógico, com as seguintes fases :

1. **Instauração (Início):** O processo pode ser iniciado pela própria Administração ("de ofício") ou por pedido do interessado. O pedido deve ser por escrito (salvo exceções) e conter dados como: órgão a que se dirige, identificação do interessado, endereço, o que está sendo pedido (com fatos e fundamentos) e assinatura . É vedado ao servidor recusar o recebimento de documentos sem motivo, devendo orientar o cidadão a corrigir eventuais falhas.
2. **Instrução (Apuração dos Fatos):** Esta é a fase de investigação, onde se coletam provas.
 - **Provas:** São inadmissíveis as provas obtidas por meios ilícitos.
 - **Ônus da Prova:** Cabe ao interessado provar os fatos que alega, mas isso não retira o dever do órgão de buscar a verdade. Se o cidadão informa que um documento já existe em outro órgão público, cabe à Administração ir buscá-lo.
 - **Pareceres:** Quando a lei exige um parecer de um órgão consultivo, ele deve ser emitido em 15 dias. Se o parecer for **obrigatório e vinculante** e não for emitido, o processo para. Se for

obrigatório e não vinculante, o processo pode seguir e ser decidido sem ele.

3. **Relatório, Defesa e Decisão:** Encerrada a instrução, o interessado tem o direito de se manifestar em até 10 dias. Depois disso, o processo vai para a autoridade competente, que tem

até 30 dias (prorrogáveis por mais 30, com justificativa) para proferir a decisão.

A Motivação da Decisão (Art. 50)

A decisão não pode ser um simples "sim" ou "não". A lei exige que os atos sejam motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, especialmente quando:

- Neguem, limitem ou afetem direitos.
- Imponham deveres ou sanções.
- Decidam concursos ou licitações.
- Decidam recursos administrativos.
- Anulem, revoguem ou convalidem outro ato administrativo.

5. Recurso Administrativo e Revisão

Se a decisão for desfavorável, ainda há o que fazer:

Recurso (Art. 56)

É o seu direito de pedir que uma instância superior reavalie a decisão, por razões de legalidade ou de mérito (oportunidade e conveniência).

- **Prazo para recorrer:** 10 dias, contados da ciência da decisão.
- **Prazo para a decisão do recurso:** 30 dias, prorrogáveis por igual período.

- **Efeito:** A regra é que o recurso **não tem efeito suspensivo**, ou seja, a decisão continua valendo enquanto se julga o recurso. A autoridade pode, no entanto, conceder o efeito suspensivo se houver risco de prejuízo de difícil reparação.
- **Agravamento da Pena (*Reformatio in pejus*):** No julgamento do recurso, a situação do recorrente **pode piorar**, desde que ele seja notificado antes para apresentar suas alegações sobre a nova possibilidade.

Revisão (Art. 65)

É um mecanismo específico para processos que resultaram em punição.

- **Quando:** Pode ser pedida a qualquer tempo (não há prazo), se surgirem fatos novos ou circunstâncias que tornem a sanção inadequada.
- **Resultado:** Da revisão, a sanção **NÃO PODE SER AGRAVADA**. É uma proteção ao administrado.

6. Outros Pontos Importantes

- **Comunicação dos Atos (Intimação):** Se a intimação (notificação) for feita sem seguir as regras legais, ela é nula. Contudo, o comparecimento do interessado ao processo "sana" o defeito, pois a finalidade da comunicação foi atingida.
- **Desistência:** O interessado pode desistir do seu pedido por escrito. Porém, se houver outros interessados, a desistência só vale para quem a formulou. E o mais importante: a Administração pode decidir continuar com o processo se entender que o interesse público exige isso.
- **Prioridade na Tramitação:** Processos em que a parte seja pessoa com 60 anos ou mais, pessoa com deficiência, mobilidade reduzida ou doença grave (entre outros) terão prioridade.