

Deveres e Poderes da Administração Pública

Georges Louis Hage Humbert



Georges Louis Hage Humbert

E-mail: georges@humbert.com.br

www.humbert.com.br

SUMÁRIO

- 1. Considerações gerais
- 2. **Deveres da Administração Pública**
 - 2.1. Dever de Agir
 - 2.2. Dever de Juridicidade
 - 2.3. Dever de Probidade
 - 2.4. Dever de Eficiência
 - 2.5. Dever de Prestação de Contas
- 3. **Poderes da Administração Pública**
 - 3.1. Poder Vinculado
 - 3.2. Poder Discricionário
 - 3.3. Poder Hierárquico
 - 3.4. Poder Disciplinar
 - 3.5. Poder Normativo ou Regulamentar

SUMÁRIO

3.6. Poder de Polícia

3.6.1. Conceito

3.6.2. Fundamento do exercício do poder de polícia administrativa

3.6.3. Finalidade do poder de polícia administrativa

3.6.4. Objeto do poder de polícia administrativa

3.6.5. Motivo do poder de polícia administrativa

3.6.6. Manifestações do poder de polícia administrativa

3.6.7. Setores do poder de polícia administrativa

3.6.8. Atributos do poder de polícia

3.6.9. Requisitos ou elementos do poder de polícia administrativa

3.6.10. Delegação do poder de polícia administrativa

3.6.12. Características do poder de polícia administrativa

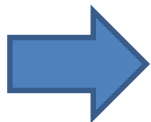
3.6.13. Controle do poder de polícia administrativa

4. **Uso e abuso do Poder**

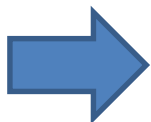
4.1. Excesso de Poder

4.2. Desvio de Poder

Considerações Gerais



A ordem jurídica, ao estabelecer os fundamentos de atuação da Administração Pública, fixa-lhe uma série de deveres, para o cumprimento dos quais os agentes públicos estão obrigados a agir, com desvelo e eficiência, na consecução dos interesses da comunidade.



Para se desincumbir de suas obrigações, a mesma ordem jurídica que impõe os deveres à Administração Pública, atribui-lhe poderes necessários e suficientes para realizá-los.

Deveres da Administração Pública

Para realizar as funções administrativas, na gestão dos interesses públicos, o Estado se vê compelido a cumprir inúmeros deveres, conhecidos como **deveres da Administração Pública**. A doutrina costuma apontar os seguintes deveres da Administração Pública:

⇒ O **dever de agir**: para a Administração Pública existe um *dever de ação*, sempre que a ordem jurídica lhe impõe uma providência ou ela se mostre necessária em face das circunstâncias administrativas. Não pode, destarte, a Administração Pública deixar de praticar ato de sua competência, sob pena de responder por sua omissão na via administrativa ou judicial.

⇒ O **dever de juridicidade ou legalidade**: é aquele que impõe a Administração Pública somente agir nos termos da ordem jurídica, de modo a compatibilizar as suas atividades com a Constituição, as leis e as normas administrativas.

⇒ O **dever de probidade**: é a obrigação de o gestor público agir com retidão e exação no desempenho de suas atribuições, não procedendo de modo a implicar em enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da Administração Pública.

⇒ O **dever de eficiência**: impõe à Administração satisfazer, com rapidez e plenitude, os interesses da coletividade.

⇒ O **dever de prestação de contas**: é a obrigação que a Administração e seus agentes têm de apresentar ao Tribunal de Contas respectivo o encontro de contas (receitas e despesas).

Poderes da Administração Pública

Os poderes administrativos são os **meios** ou **instrumentos jurídicos** através dos quais a Administração Pública exerce a atividade administrativa na gestão dos interesses coletivos. São verdadeiros instrumentos de trabalho com os quais os agentes, órgãos e entidades administrativas desenvolvem as suas tarefas e cumprem os seus *deveres* funcionais. Por isso mesmo, são chamados **poderes instrumentais**, consentâneos e proporcionais aos encargos e deveres que lhe são conferidos.

Os poderes administrativos são **atividades jurídicas** do Estado, integram o conceito de função administrativa e variam de acordo com a tarefa a ser desenvolvida, de modo que:

- A depender da liberdade de atuação, poderá ser: **Poder Vinculado** ou **Poder Discricionário**;
- Em razão da capacidade de ordenação: **Poder Hierárquico**;
- Em função da possibilidade de apurar as infrações administrativas e punir seus responsáveis: **Poder Disciplinar**;
- Em face da capacidade de regulamentar atividades internas e explicar o conteúdo das leis: **Poder Normativo**, do qual se destaca o *Poder Regulamentar*;
- Ante a prerrogativa de condicionar e restringir o exercício das liberdades individuais e o uso, gozo e disposição da propriedade: **Poder de Polícia Administrativa**.

Poder Vinculado e Poder Discricionário

Poder Vinculado

- É aquele que a lei confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando desde logo os elementos e requisitos necessários à sua formalização.
- Com fundamento neste poder, a Administração edita atos vinculados são aqueles cujos elementos vêm previamente estabelecidos na lei, não havendo liberdade da Administração Pública quanto à apreciação de aspectos relacionados à oportunidade e conveniência, cumprindo a ela tão somente editá-los.

Poder Discricionário

- É aquele de que dispõe a Administração Pública para, à vista de determinada situação, escolher uma entre as várias soluções juridicamente possíveis e admitidas.
- A Administração Pública dispõe de *liberdade* na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato que deseja expedir, decidindo sobre sua conveniência e oportunidade. Essa liberdade de ação da Administração Pública integra o conceito de *mérito administrativo*, que corresponde exatamente a um juízo de oportunidade e conveniência que a Administração Pública pode exercer em dada situação.

Poder Hierárquico

O poder hierárquico é aquele que confere à Administração Pública a capacidade de ordenar, coordenar, controlar, corrigir, delegar e avocar as atividades administrativas no âmbito interno da Administração.

→ A Administração Pública ordena as funções administrativas, distribuindo-as e escalonando-as entre seus órgãos e agentes públicos, estabelecendo entre eles uma relação de subordinação.

→ A Administração Pública coordena essas funções, visando entrosá-las para um desempenho harmônico quando a cargo do mesmo órgão.

→ A Administração Pública controla o seu exercício, velando pelo cumprimento da lei e das instruções, acompanhando o rendimento e a conduta de cada agente público.

→ A Administração Pública corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos agentes superiores sobre os atos dos inferiores (autotutela).

→ A Administração Pública pode delegar competências, transferindo atribuições. Os agentes podem transferir funções, conferindo a outros agentes do mesmo Poder atribuições que originariamente competiam ao delegante.

→ Os agentes superiores podem avocar competências, chamando a si funções originariamente atribuídas a um subordinado, desde que inexistir vedação legal. Conforme o art. 15 da Lei nº 9.784/99, será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Poder Disciplinar e Poder Normativo

Poder Disciplinar

- Poder disciplinar é a atribuição de que dispõe a Administração Pública de apurar as infrações administrativas e punir seus agentes públicos responsáveis e demais pessoas *sujeitas* à disciplina administrativa, que contratam com a Administração ou se sujeitam a ela (como, por exemplo, os concessionários ou permissionários de serviços públicos, os alunos de escolas ou universidades públicas, etc.).

Poder Normativo

- Poder normativo é aquele com fundamento no qual a Administração expede atos normativos. O poder regulamentar, que é espécie do poder normativo, é aquele que confere aos chefes do Executivo atribuição para explicar e conferir fiel execução às leis ou disciplinar matéria que não se sujeita à iniciativa de lei. Esse poder se exerce por meio da expedição de regulamentos, que são atos administrativos normativos.

Poder de Polícia

⇒ **Num sentido amplo**: poder de polícia é toda atividade estatal que condiciona a liberdade e a propriedade visando adequá-las aos interesses coletivos. Nessa acepção ampla, o poder de polícia abrange tanto atos do Poder Legislativo (Leis) quanto do Poder Executivo (Atos administrativos).

⇒ **Num sentido estrito**: poder de polícia é atividade administrativa, a cargo dos órgãos e das entidades da Administração Pública, que se destina a condicionar e restringir o exercício das liberdades individuais e o uso, gozo e disposição da propriedade, objetivando ajustá-los aos interesses coletivos e ao bem-estar social da comunidade. Nesse sentido, fala-se de poder de polícia administrativa.



Poder de Polícia Administrativa X Polícia de Segurança Pública

Poder de Polícia

Fundamento



O que fundamenta o exercício do poder de polícia administrativa é uma **supremacia geral** da Administração Pública sobre os administrados. Nesse passo, nem sempre que houver restrições ao exercício de liberdades ou ao uso e gozo da propriedade haverá manifestação do poder de polícia.

Finalidade



O exercício do poder de polícia tem por fim **prevenir** (justamente para evitar) ou **obstar** (paralisar) atividades contrárias ou nocivas aos interesses públicos e sociais.

Poder de Polícia

Objeto: o poder de polícia incide sobre toda *atividade, bem e direitos* do administrado que possam afetar a coletividade.

Motivo: é um comportamento abusivo do particular que ameaça ou viola o bem-estar social da comunidade.

Manifestação: O poder de polícia é uma atividade jurídica exercida pela Administração Pública que se manifesta por meio de *atos administrativos gerais ou individuais* ou de *fiscalização*.

Poder de Polícia

⇒ **Setores**: Correspondem aos domínios próprios nos quais o poder de polícia pode ser exercido. Assim, fala-se de polícia de vigilância sanitária, voltada à proteção da saúde pública; de polícia de pesos e medidas, destinada à fiscalização dos padrões de medida, em defesa da economia popular e da segurança pessoal, etc..

⇒ **Atributos**: O poder de polícia administrativa manifesta-se por meio de ato administrativo. Possui, portanto, os mesmos atributos de todo ato administrativo: presunção de legitimidade, imperatividade (ou coercibilidade), exigibilidade e auto-executoriedade. Ademais, via de regra é discricionário.

⇒ **Requisitos**: São os mesmos de todo ato administrativo, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. A estes acrescentam-se as exigências de *proporcionalidade* e *razoabilidade* na aplicação da sanção e o *controle de legalidade* do exercício do ato, ou seja, dos meios empregados.

Poder de Polícia

→ **Delegação**: não se admite a delegação do poder de polícia a particulares. Segundo Celso Bandeira de Mello, “salvo hipóteses excepcionalíssimas (caso dos poderes outorgados aos capitães de navio), não há delegação de ato jurídico de polícia a particular e nem a possibilidade de que este o exerça a título contratual. Pode haver, entretanto, habilitação do particular à prática de ato material preparatório ou sucessivo a ato jurídico desta espécie, nos termos e com as limitações supra-assinaladas”.

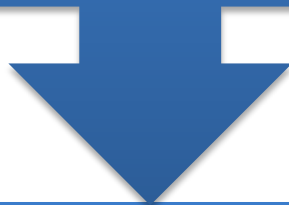
→ **Características**: Caracteriza-se por ser uma atividade jurídica exercida pela Administração Pública; com fundamento num vínculo ou supremacia geral; motivado pela necessidade de se assegurar o interesse público e social ameaçado ou violado por abusos cometidos pelos particulares; para incidir sobre o exercício da liberdade e o uso, gozo e disposição da propriedade, visando adequá-los ao bem estar geral da sociedade.

→ **Controle**: Por se tratar de ato administrativo, o ato de polícia administrativa submete-se ao controle da própria Administração Pública (autotutela) e do Poder Judiciário (controle judicial).

Uso e abuso do Poder

O uso do poder pelo gestor público, nos termos da ordem jurídica, consiste no manejo regular, normal e correto de suas atribuições e prerrogativas legais. Todavia, quando o gestor extrapola os limites de suas atribuições (excesso) ou utiliza suas atribuições para atender a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência (desvio), o uso do poder se converte em abuso do poder, o que não é tolerado pelo Direito.

O abuso do poder pode se manifestar de duas formas: 1) excesso de poder; 2) desvio de poder ou de finalidade.



→ Há excesso de poder quando o gestor público atua fora dos limites de suas atribuições.

→ Há desvio de poder ou de finalidade quando o agente exerce a sua competência para atingir fim diverso daquele previsto na lei.

Prova de Concurso

A Administração Pública, por meio do regular uso do poder disciplinar,

- A) distribui, ordena, escalona e revê a atuação de seus agentes, de modo que as atividades por eles desempenhadas obedçam ao princípio da eficiência.
- B) apura infrações e aplica penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.
- C) edita normas complementares à lei, que disponham sobre organização administrativa ou relações entre os particulares que estejam em situação de submissão especial ao Estado.
- D) condiciona e restringe o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado.
- E) pratica atos administrativos de sua competência, com liberdade de escolha quanto à sua conveniência, oportunidade, forma e conteúdo.

GAB: B

Prova de Concurso

Conceitua-se o poder de policia como:

- a) Atividade coercitiva, auto-executável e vinculada do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.
- b) Atividade discricionária e coercitiva do Estado, mediante autorização judicial, consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.
- c) Atividade discricionária, coercitiva e auto-executável do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.
- d) Atividade discricionária, coercitiva e auto-executável do Estado consistente em limitações e indenização quanto ao exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.
- e) Atividade vinculada, coercitiva e auto-executável do Estado consistente em impor restrições singulares ao exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

GAB: C

Prova de Concurso

Julgue os itens abaixo:

- I. Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado;
- II. O poder de polícia é abrangente, e não se distingue polícia administrativa de polícia judiciária;
- III. A polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos ou corporações;
- IV. O poder de polícia é um poder político do Estado, exercido no desempenho de suas funções constitucionais;
- V. As condições de validade do ato de polícia são as mesmas do ato administrativo comum, ou seja, a competência, a finalidade e a forma, acrescidas da proporcionalidade da sanção e da legalidade dos meios empregados pela Administração.

Estão certos apenas os itens:

- a) I e II;
- b) II e V;
- c) I, III e IV;
- d) I, III e V.

GAB: D