

# PODERES DA ADMINISTRAÇÃO



SELO AULA FOCADA NO QUE IMPORTA

**PROF. PAULO CELSO DE FARIA NUNES**

Aprovado no concurso da PGF/AGU e AGE/MG

Ex-mentorado do CERN

@paulocelsof



# CONCEITO

- Os poderes administrativos não são poderes em si, na verdade são **instrumentos, prerrogativas**, das quais se vale o Estado para a consecução do bem comum. Ao mesmo tempo, tais poderes conferem deveres e limites.
- **Obs.:** Tais poderes-deveres são **irrenunciáveis** pelo administrador público, não podendo deles livremente dispor.
- Tema majoritariamente doutrinário e jurisprudencial.
- Dividem-se em: **poder normativo; poder hierárquico; poder disciplinar** e **poder de polícia**.

# USO E ABUSO DE PODER

- Antes mesmo de adentrarmos aos poderes-instrumentais em si, é preciso destacar que, caso as prerrogativas estatais sejam exercidas em desconformidade com a finalidade pública ou em excesso, serão passíveis de reconhecimento de abuso de poder.
- O abuso de poder divide-se em:
  - **desvio de poder:** desvio de finalidade (ex.: a autoridade pública determina a desapropriação de um imóvel de um adversário político, sob a falsa alegação de destiná-lo a uma função pública); e
  - **excesso de poder:** violação da competência para a prática do ato (ex.: a autoridade, sabedora de que não possuía competência para decretar o interesse público para fins de desapropriação, edita e publica o ato mesmo assim.)

# PODER DISCRICIONÁRIO E PODER VINCULADO

Para alguns trata-se de poderes autônomos, para outros, apenas de formas de exercício dos poderes administrativos.

- **Poder vinculado:** é aquele em que todos os seus aspectos estão expressamente **previstos na lei**, sendo que caso ocorra determinada situação de fato, deve a autoridade praticar determinado ato, não restando margem de escolha.
- **Poder discricionário:** é aquele no qual a lei confere à autoridade certa margem de escolha, com fundamento em critérios de **oportunidade e conveniência** - mérito administrativo; ocorrida a situação de fato, a lei confere mais de uma resposta ao administrador. É passível de controle pelo judiciário em relação ao aspecto de **legalidade** e na utilização dos **princípios da razoabilidade e proporcionalidade**.

# PODER NORMATIVO

- Confere à administração a prerrogativa de **editar atos abstratos/genéricos**, visando complementar as leis existentes. Como regra são editados em conformidade e nos limites da lei, à exceção do decreto autônomo, previsto no art. 84, inciso VI, da CF/88.
- Exemplos: Instruções normativas, **resoluções**, decretos e deliberações, entre outros.
- Para determinados autores, e posição que vem prevalecendo na doutrina, o poder regulamentar seria uma espécie do poder normativo, de competência exclusiva do chefe do poder executivo, exercido através da edição de decretos.
- O poder legislativo pode sustar os atos que exorbitem o poder regulamentar (art. 49, V, CF/88).
- Fenômeno da deslegalização ou rebaixamento da exigência normativa.

# PODER DISCIPLINAR

- Confere à administração a prerrogativa de **punir aqueles que detém um vínculo especial** com a mesma, sejam agentes públicos ou particulares em determinadas situações. Por exemplo, a punição aplicada por uma diretora de uma escola pública em face de um ato praticado por um aluno, decorre do poder disciplinar, de igual maneira a aplicação de penalidade pela administração em desfavor de um particular contratado via licitação.
- Trata-se de um **sistema punitivo interno** que se vale de conceitos jurídicos indeterminados que são densificados pelo administrador no caso concreto, e que busca principalmente aprimorar a prestação do serviço público.
- A aplicação de penalidades ocorre após a realização do competente **processo administrativo**.
- Como regra, o poder disciplinar é exercido através de **atos de natureza discricionária**, diante da margem conferida pela lei. Todavia, segundo o STJ, há casos em que é necessariamente vinculado, como em situações que ensejam a aplicação da penalidade de demissão à servidor público. (Súmula 650 STJ)

# PODER HIERÁRQUICO

- Confere à administração a sua capacidade de **organização hierárquica interna**, criando uma relação de hierarquia e subordinação entre seus órgãos e agentes, existindo tanto na administração **direta**, quanto na **indireta**, mas não entre si.
- Extrai-se desse poder os seguintes reflexos: dever de obediência; dever de fiscalização; controle sobre órgãos e agentes hierarquicamente inferiores; avocação e delegação de competência.
- **Não se admite delegação ou avocação nas seguintes situações:** ato normativo; decisão de recurso administrativo e competência exclusiva (art. 13, da Lei nº 9.784/99).
- Quando um ato é exercido pela autoridade delegada, é ela que será responsabilizada e não a autoridade delegante (S. 510 STJ).
- **Obs.:** Em alguns casos, o poder disciplinar é reflexo do poder hierárquico. (Ex.: Punição aplicada por superior hierárquico competente, em razão de infração administrativa praticada por servidor público).

# PODER DE POLÍCIA

- Baseado no princípio da **Supremacia do Interesse Público sobre o privado**, confere à administração a possibilidade de restringir e condicionar o exercício de direitos, o uso de bens, e o exercício de atividades, além de impor obrigações de fazer, tudo em nome do interesse coletivo.
- **Não há necessidade de vínculo especial** para sua incidência em face do particular.
- Pode ser exercido de modo **preventivo** (ex.: edição de atos que proíbam a construção de imóveis acima de determinados andares em uma região) ou **repressivo** (ex.: apreensão de mercadorias impróprias para consumo).



# ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

- **Discricionariedade:** Como regra (ex.: autorização para uso de bem público), mas em determinadas hipóteses deve ser exercido de forma vinculada (Ex.: licença para construir, pois caso o particular requerente preencha os requisitos, tem direito de obter a licença);
- **Imperatividade:** é imposto independentemente da vontade do particular;
- **Autoexecutoriedade:** desde que prevista em Lei ou em se tratando de situação urgente, deve a administração executar materialmente o ato (Ex.: retirada de um veículo estacionado irregularmente na porta de um hospital);
- **Coercibilidade:** trata-se do uso de meios indiretos de coerção, visando obrigar o particular a cumprir a determinação ou se abster da prática de fato (Ex.: multa).

# POLÍCIA ADMINISTRATIVA X POLÍCIA JUDICIÁRIA

POLÍCIA ADMINISTRATIVA	POLÍCIA JUDICIÁRIA
Em regra é preventiva	Em regra é repressiva
Incide sobre bens, direitos e atividades	Incide sobre pessoas
Estudo situado no campo do Direito Administrativo	Estudo situado no campo do Direito Penal e Processual Penal

# O PODER DE POLÍCIA PODE SER DELEGADO A PARTICULARES?

- Como regra, entende a doutrina e jurisprudência majoritárias, que o poder de polícia não poderia ser delegado a particulares. Entretanto, considerando a possibilidade da divisão do poder de polícia em **ciclos de polícia**, quais sejam:
  - **a)** ordem de polícia;
  - **b)** consentimento de polícia;
  - **c)** fiscalização de polícia e
  - **d)** sanção de polícia.
- Restou autorizado pelos tribunais superiores a delegação do consentimento e da fiscalização de polícia a particulares, pois estariam ligados ao poder de gestão do Estado.
- Ademais, também se admite a delegação de **meros atos materiais** (ex.: Instalação de um radar e o encaminhamento de multas ao ente público para avaliação), e **atos de execução sucessivos** aos atos de polícia (ex.: a concretização da demolição de um imóvel que apresenta risco de desabar, através de uma pessoa jurídica de direito privado contratada para tanto).

# PRESCRIÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

- **Prescrição das sanções de polícia:** o prazo prescricional é de **5 anos**, contados do **início da prática do ato lesivo**, ou no caso de conduta continuada ou permanente, a contar da cessação (Lei nº 9.873/99). Caso o ato praticado também constitua crime, o prazo passa a ser regulado pela prescrição penal.
- Lembrar da **prescrição trienal intercorrente**, no caso de paralização do processo administrativo por mais de três anos.
- **Obs.:** O exercício do poder de polícia pode ensejar a cobrança de **TAXA** (art. 145, II, da CF/88 e art. 78 CTN).

# JURISPRUDÊNCIA

“É constitucional a delegação do poder de polícia, **por meio de lei**, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social **majoritariamente público** que prestem **exclusivamente** serviço público de atuação própria do Estado e em **regime não concorrencial**. (CASO BH TRANS - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA) STF. Plenário. RE 633782/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/10/2020 (Repercussão Geral – Tema 532) (Info 996)”

**É legítimo o poder de polícia conferido à ANATEL para fiscalizar as atividades de radiodifusão.** São constitucionais as taxas pagas pelas prestadoras de serviços públicos de radiodifusão ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL), arrecadadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), conforme previsão da Lei nº 5.070/66, com redação dada pela Lei nº 9.472/97. Cabe a esta agência reguladora a realização da fiscalização dos aspectos técnicos de suas estações, **que é inerente ao poder de polícia que lhe foi atribuído e, conseqüentemente, legitima a imposição das referidas taxas.** STF. Plenário. ADI 4039/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 24/6/2022 (Info 1060).

# QUESTÕES

**(ALESP - Procurador da Assembleia Legislativa - VUNESP – 2022)** A delegação de poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública é, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

- A)** constitucional, quando o capital social for majoritariamente público e a empresa preste exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.
- B)** constitucional, pois as empresas estatais possuem regime jurídico similar aos das entidades da administração indireta submetidas ao regime de direito público.
- C)** constitucional, podendo a delegação abranger a ordem de polícia, ou seja, a competência para normatizar sobre limitações a propriedade e liberdade dos indivíduos.
- D)** inconstitucional, por se tratar de poder que exige a presença do regime jurídico de direito público.
- E)** inconstitucional, quando envolver a delegação do poder de sanção.

# QUESTÕES

(ALESP - Procurador da Assembleia Legislativa - VUNESP – 2022) A delegação de poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública é, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

**A) constitucional, quando o capital social for majoritariamente público e a empresa preste exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.**

B) constitucional, pois as empresas estatais possuem regime jurídico similar aos das entidades da administração indireta submetidas ao regime de direito público.

C) constitucional, podendo a delegação abranger a ordem de polícia, ou seja, a competência para normatizar sobre limitações a propriedade e liberdade dos indivíduos.

D) inconstitucional, por se tratar de poder que exige a presença do regime jurídico de direito público.

E) inconstitucional, quando envolver a delegação do poder de sanção.

# QUESTÕES

**(PGE/MS - Procurador do Estado - CEBRASPE – 2021)** Entre os poderes da administração pública, encontra-se o poder de polícia, que permite ao Estado restringir determinados direitos ou faculdades do cidadão. Nesse âmbito, os direitos que podem ser restringidos mediante o exercício do poder de polícia incluem o direito

- A)** de acessar livremente cargos públicos, quando ausentes os requisitos legais de preenchimento.
- B)** de propriedade.
- C)** ao acesso a informações ou documentos sobre terceiros, tais como certidões e assentamentos, desde que fundamentadamente.
- D)** de petição.
- E)** de ir e vir, em situação de flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária.



# QUESTÕES

**(PGE/MS - Procurador do Estado - CEBRASPE – 2021)** Entre os poderes da administração pública, encontra-se o poder de polícia, que permite ao Estado restringir determinados direitos ou faculdades do cidadão. Nesse âmbito, os direitos que podem ser restringidos mediante o exercício do poder de polícia incluem o direito

**A)** de acessar livremente cargos públicos, quando ausentes os requisitos legais de preenchimento.

**B) de propriedade.**

**C)** ao acesso a informações ou documentos sobre terceiros, tais como certidões e assentamentos, desde que fundamentadamente.

**D)** de petição.

**E)** de ir e vir, em situação de flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária.

# QUESTÕES

**(PGM Cachoeiro de Itapemirim/ES – Procurador - CEBRASPE – 2024)** Acerca de sistemas administrativos, princípios da administração pública, atos administrativos, poderes e deveres da administração pública e formas de prestação dos serviços públicos, julgue o item a seguir com base na legislação vigente, na doutrina majoritária e na jurisprudência do STF.

São formas de abuso de poder: o excesso de poder, que ocorre quando o agente público extrapola os limites da competência que lhe foi outorgada pela lei; e o desvio de poder, que ocorre quando a competência é exercida nos estritos limites legais, mas com finalidade diversa daquela legalmente prevista.

Certo

Errado

# QUESTÕES

**(PGM Cachoeiro de Itapemirim/ES – Procurador - CEBRASPE – 2024)** Acerca de sistemas administrativos, princípios da administração pública, atos administrativos, poderes e deveres da administração pública e formas de prestação dos serviços públicos, julgue o item a seguir com base na legislação vigente, na doutrina majoritária e na jurisprudência do STF.

São formas de abuso de poder: o excesso de poder, que ocorre quando o agente público extrapola os limites da competência que lhe foi outorgada pela lei; e o desvio de poder, que ocorre quando a competência é exercida nos estritos limites legais, mas com finalidade diversa daquela legalmente prevista.

Certo

Errado