

Aula 00

*PC-AL (Escrivão da Polícia) Noções de
Direito Administrativo*

Autor:
Antonio Daud

18 de Outubro de 2024

Índice

1) Poderes Vinculado, Discricionário, Hierárquico, Disciplinar e Regulamentar	3
2) Poder de Polícia	25
3) Uso e Abuso de Poder (Excesso de Poder e Desvio de Poder)	52
4) Deveres Administrativos	56
5) Questões Comentadas - Poderes da Administração Pública - Cebraspe	66
6) Lista de Questões - Poderes da Administração Pública - Cebraspe	85



INTRODUÇÃO

Olá, amigos (as)!

Nesta aula iremos estudar os **poderes** e **deveres** que o ordenamento jurídico confere aos agentes públicos.

Abordaremos, também, situações em que estes agentes cometem o chamado **abuso de poder**.

Acomodados na poltrona?!

Vamos lá!



Em frente!



PODERES VINCULADO, DISCRICIONÁRIO, HIERÁRQUICO, DISCIPLINAR E REGULAMENTAR (OU NORMATIVO)

Noções Gerais

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Sabemos que o **princípio da supremacia do interesse público** fundamenta uma série de **prerrogativas** que colocam a administração pública em patamar de superioridade em relação ao particular. Ao serem conferidas aos agentes públicos, estas prerrogativas são chamadas **poderes administrativos**.

José dos Santos Carvalho Filho¹ conceitua poderes como sendo o “conjunto de **prerrogativas de direito público** que a ordem jurídica confere **aos agentes** administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins”.

Para Hely Lopes Meirelles² cada agente público “é investido da necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições”. É justamente este poder “que **empresta autoridade** ao agente público quando recebe da lei competência decisória e força para impor suas decisões aos administrados”.

O mesmo autor diferencia **poderes administrativos** de **poderes políticos**.

Os **poderes políticos** compõem a estrutura do Estado, formada pelos **Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**, e integram sua organização política, nos termos previstos na Constituição Federal. Têm, portanto, caráter estrutural e orgânico.

Os **poderes administrativos**, por sua vez, **instrumentalizam** os agentes públicos para o alcance das finalidades do Estado. São prerrogativas que o ordenamento jurídico confere aos administradores públicos. Em resumo:

Poderes administrativos	→	instrumentais
Poderes políticos	→	estruturais e orgânicos

O poder administrativo, como se sabe, deve ser utilizado para o desempenho das atribuições do agente público, não como um privilégio pessoal. Caso o agente público invoque o poder como um capricho ou fora do exercício do cargo, ocorre o chamado **abuso de poder**, que trataremos mais adiante nesta aula.

Mas, antes de passar ao estudo individualizado de cada um dos poderes administrativos, é importante lembrar que o **regime jurídico-administrativo** é marcado tanto pelo princípio da supremacia do interesse público, quanto pela sua indisponibilidade.

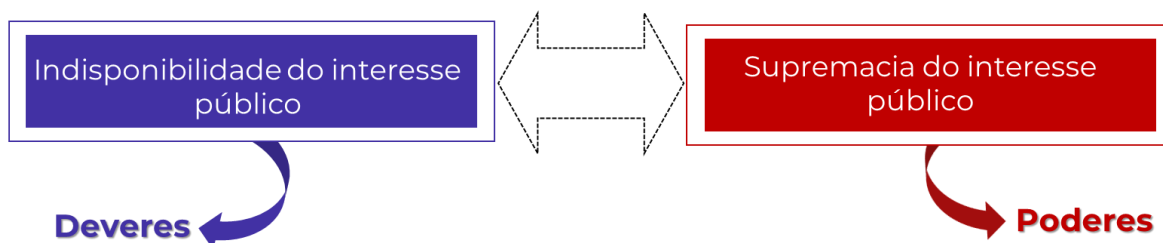
¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 51

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 106-107.



Assim, ao lado dos poderes conferidos aos agentes públicos, para que o interesse público efetivamente se sobreponha ao particular, são impostos deveres específicos aos administradores públicos, denominados **deveres administrativos**.

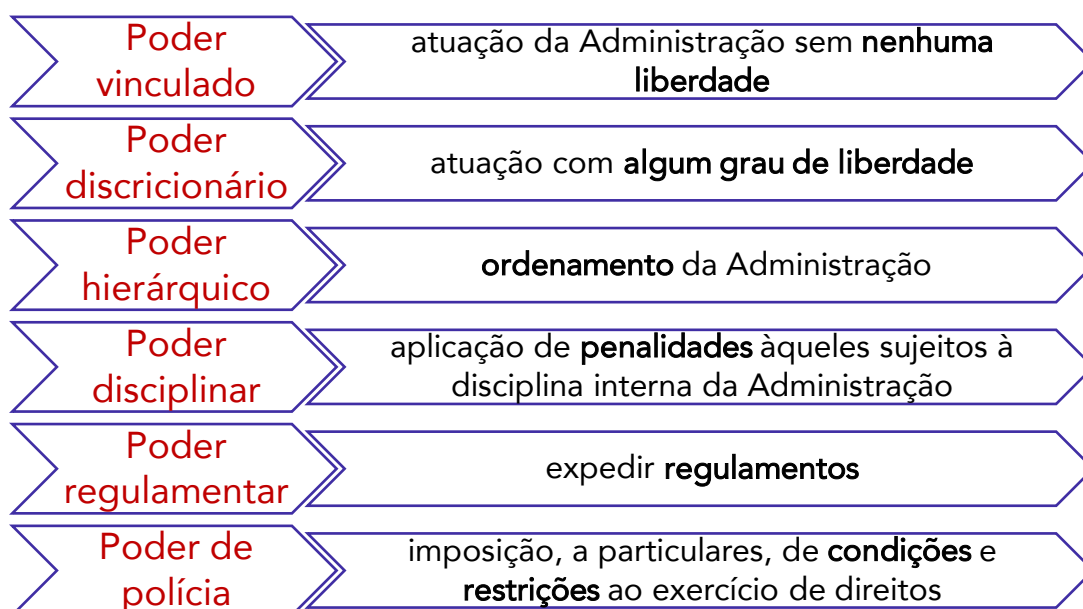
Percebam, assim, que tanto os poderes quanto os deveres são **consequências** lógicas do **regime jurídico-administrativo**, caracterizado pelos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Em resumo:



Adiante vamos tratar dos principais poderes administrativos para fins de prova.

Veremos que, de acordo com o maior ou menor grau de liberdade de atuação dos agentes públicos, o poder será **vinculado** ou **discricionário**. Se estivermos diante do ordenamento da administração pública ou da aplicação de penalidades aos agentes vinculados a ela e a terceiros com vínculo específico, teremos os **poderes hierárquico** e **disciplinar**. Se o ato visa, por sua vez, à regulamentação de determinada questão, tem lugar o **poder normativo**. Por fim, se estivermos diante da imposição, a um particular, de condições e restrições para o exercício de direitos, far-se-á presente o **poder de polícia administrativa**.

Em síntese:



Poder Vinculado

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

O **poder vinculado** está relacionado à prática de **atos administrativos vinculados**.

Segundo Hely Lopes Meirelles³, “atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais **a lei estabelece os requisitos e condições** de sua realização”.

Nas atividades vinculadas, a lei define inteiramente como deverá ser sua execução, de sorte que a administração apenas **executa a vontade da lei**, observando rigorosamente o conteúdo legal.

No exercício do poder vinculado fala-se em **ausência de liberdade** decisória do gestor público.

É o caso, por exemplo, da expedição de uma **licença** para funcionamento do estabelecimento. A lei estabelece uma série de requisitos para funcionamento dos estabelecimentos. Assim, se o particular comprova que cumpre todos os requisitos, a administração pública é **obrigada** a lhe conceder a licença pleiteada. Não há margem para juízo decisório por parte do administrador público.

No mesmo sentido temos a concessão de **aposentadoria por tempo de contribuição** a um servidor público. Preenchidos os requisitos legais da aposentadoria, será obrigatória sua concessão pela autoridade, não havendo espaço para emissão de juízo de valor.

Outro exemplo consiste no **lançamento de créditos tributários** por um servidor da Receita Federal. O próprio Código Tributário Nacional define que se trata de atividade “vinculada e obrigatória”. Assim, ao agente público **não cabe qualquer avaliação subjetiva** quanto ao lançamento do crédito tributário. O agente não poderia deixar de efetuar o lançamento por considerar que a empresa está passando por um momento econômico difícil, por exemplo. Atendidas as condições legais, a forma da atuação administrativa e seu conteúdo são definidos pela lei.

Reparem que, embora estejamos falando de um “poder”, trata-se, na verdade, de um **dever** imposto aos administradores públicos. O exercício do poder vinculado nada mais é que o cumprimento de um dever legalmente estabelecido. Apesar disto, restou consagrada a terminologia de “poder” vinculado.

Diversamente ocorre com o poder discricionário, abordado a seguir, que efetivamente confere um “poder” aos administradores públicos.

Poder Discricionário

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

O **poder discricionário**⁴ é aquele que fundamenta a prática de **atos administrativos discricionários**.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 119.

⁴ Semanticamente, “discricionário” é aquilo livre de condições, de restrições.



Segundo Hely Lopes Meirelles⁵, “discricionários são os que a Administração pode praticar com **liberdade de escolha** de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e de seu modo de realização”.

No poder discricionário a lei estabelece limites para a atuação administrativa. Mas, **dentro destes limites**, o administrador público poderá fazer seu juízo de valor, decidindo quanto à **conveniência e oportunidade** da prática daquele ato.

O **juízo de conveniência e oportunidade** é o chamado **mérito administrativo** e consiste no núcleo do poder discricionário.

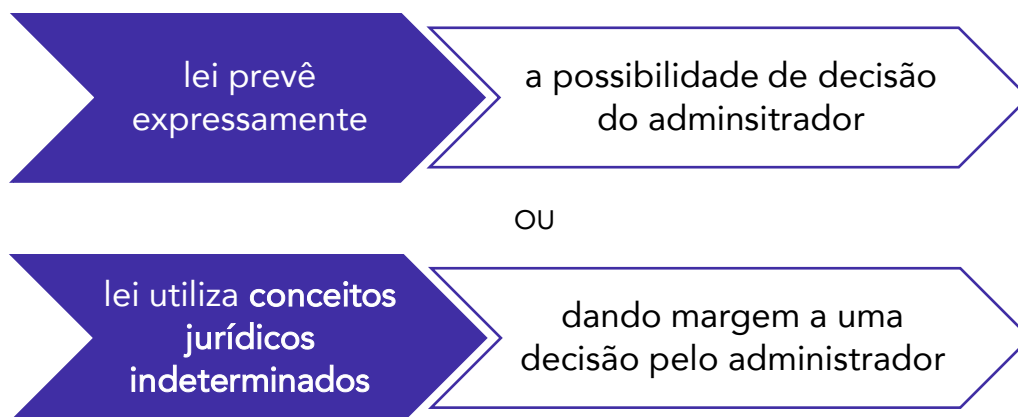
Portanto, diferentemente do poder vinculado, no exercício do poder discricionário, o administrador público decide, nos limites da lei, sobre a conveniência e a oportunidade de praticar um ato administrativo.

É importante destacar que o poder discricionário fundamenta tanto a **prática** de determinados atos quanto sua **revogação**. Então, se foi praticado um ato discricionário e, posteriormente, o administrador considera que o ato não é mais oportuno ou não é conveniente, poderia decidir pela revogação daquele ato.



E como sabemos se o administrador detém ou não liberdade de decisão?

O ordenamento jurídico confere liberdade ao administrador por meio de duas formas⁶:



No primeiro caso, temos uma **regra expressa** em lei dizendo que a decisão cabe ao administrador.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 121.

⁶ Uma corrente doutrinária defende, ainda, a existência de discricionariedade decorrente de omissão legislativa. Assim, no silêncio da lei, o administrador também teria certa liberdade para agir (a exemplo de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. Tópico 7.8.3).

Exemplos: quando o texto da lei menciona que a administração “**poderá**” conceder uma autorização; que, “**a critério**” da administração, o prazo será prorrogado; a suspensão terá a duração de **até** 90 dias (Lei 8.112/1990, art. 130).

No segundo caso, a lei utiliza **conceitos jurídicos indeterminados**⁷. Assim, ao buscar o real sentido do conceito previsto em lei para aplicá-lo ao caso concreto, implicitamente haverá um juízo de conveniência e oportunidade por parte do gestor.

Exemplos: contratação direta mediante “**notória especialização**” (Lei 14.133/2021, art. 6º, XIX); da demissão do servidor público civil mediante “**conduta escandalosa**”, na repartição (no âmbito federal - Lei 8.112/1990, art. 132, V).

Em ambos os casos, a lei utilizou conceitos jurídicos indeterminados, implicitamente autorizando o administrador a tomar uma decisão.

Mais à frente neste curso veremos, de forma mais detalhada, que mesmo os atos discricionários apresentam alguns elementos definidos em lei (vinculados), como é o caso da competência, finalidade e forma do ato. Estes são os chamados elementos vinculados do ato administrativo.

De toda forma, já adianto que, havendo discricionariedade, esta irá recair sobre uma parte dos elementos do ato administrativo (os elementos motivo e objeto). Dessa forma, **mesmo nos atos discricionários, teremos elementos vinculados**.



É importante frisar que mesmo o poder discricionário encontra **limites na lei**. Assim, caso seja cometida alguma **ilegalidade**, disfarçada de discricionariedade, o prejudicado poderá se socorrer e provocar o controle de legalidade do respectivo ato administrativo, seja pela via administrativa, seja pela judicial. Trata-se do controle de legalidade dos atos, inclusive dos discricionários, que poderá levar à sua **anulação**.

Dentro deste contexto, notem que o **Judiciário poderá apreciar a legalidade do ato discricionário**, inclusive a conformidade da discricionariedade com a lei, determinando ou não sua invalidação.

No entanto, o Judiciário **não pode substituir o administrador** no exercício do mérito administrativo. Como assevera Hely Lopes Meirelles⁸, “o Judiciário não pode substituir o discricionarismo do

⁷ Segundo Sérvulo Correia, mencionado por Carvalho Filho, conceitos jurídicos indeterminados representam *em média apreciável incerto, encerrando apenas uma definição ambígua dos pressupostos a que o legislador conecta certo efeito de direito*.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 122.



administrador pelo do juiz (..), não pode invalidar opções administrativas por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois **essa valoração é privativa da Administração**".

E, falando em controle dos atos discricionários, lembro que um dos limites para o poder discricionário são os **princípios da razoabilidade e proporcionalidade**. Por meio deles, busca-se equilíbrio na atuação estatal, de modo a não impor restrições ao particular que não sejam efetivamente indispensáveis à satisfação do interesse público, especialmente nos **atos de polícia administrativa**.

Resgatando o exemplo de Lucas Rocha Furtado⁹, imagine a aplicação de sanções a um servidor público federal, regido pela Lei 8.112/1990, lembrando que, na penalização do servidor, a gradação da penalidade é exercício de discricionariedade da autoridade competente.

Imaginem que o servidor chega 1 hora atrasado na repartição pública, sendo punido com a penalidade de advertência (Lei 8.112/1990, art. 129). Na semana seguinte, o mesmo servidor chega novamente atrasado e, apesar de não resultar quaisquer prejuízos ao erário ou a terceiros, é novamente punido, com a suspensão máxima (90 dias).

Vejam que, apesar de ser discricionário à autoridade competente, a aplicação da suspensão foi totalmente desproporcional, de sorte que aquele ato merece ser anulado.

Da mesma forma ocorre em relação a um particular que comete, por exemplo, uma infração sanitária. Deve haver proporcionalidade na aplicação de sanções. Em geral, se a infração for de grau leve, a penalidade deve ser branda. Se o particular comete infração grave, penalidade grave.

Lembrando que os princípios da proporcionalidade e razoabilidade consistem em requisitos de validade do ato, será **nulo** (e não apenas inconveniente) o **ato desarrazoado** ou **desproporcional**.

Por fim, não se pode confundir discricionariedade com **arbitrariedade**, situação na qual o agente atua **fora** dos limites da lei. Assim, nulo também será o **ato arbitrário**.

Poder Hierárquico

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Segundo Hely Lopes Meirelles, o poder hierárquico é aquele que permite à administração pública **distribuir e escalonar funções** entre seus órgãos, **ordenar** e **rever** a **atuação de seus agentes**, estabelecer a relação de **subordinação** entre os servidores de seu quadro.

Em todos estes casos o poder hierárquico gera **efeitos internos** à Administração.

Antes de avançar, uma importante ressalva: **subordinação** não se confunde com **vinculação**.

A **subordinação** somente tem lugar quando estamos no âmbito da **mesma pessoa jurídica**. Por exemplo: dentro de uma mesma pessoa jurídica, a Secretaria de Gestão de Pessoas do órgão Y está subordinada à Secretaria-Geral de Administração, hierarquicamente superior naquele órgão.

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed. Fórum. P. 101-102



A **vinculação**, por sua vez, resulta do poder de **supervisão ministerial** sobre a entidade vinculada. Portanto, a vinculação é observada entre **pessoas jurídicas distintas e não decorre da hierarquia**. Exemplo: entre a pessoa jurídica 'A' e a pessoa jurídica 'B', não há subordinação, mas poderá haver vinculação, nos limites da lei.

A **vinculação** fundamenta o **controle finalístico** que a administração direta exerce sobre as entidades da administração pública indireta.

Em resumo, temos o seguinte:

SUBORDINAÇÃO → hierarquia

VINCULAÇÃO → **sem** hierarquia

Consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰, hierarquia consiste no vínculo que **coordena e subordina** uns aos outros os **órgãos** da administração pública, graduando a autoridade de cada um. Trata-se do estabelecimento das **relações de coordenação e subordinação** entre os vários órgãos da administração pública.

A autora cita, ainda, algumas manifestações do poder hierárquico:

- ❖ **dar ordens aos subordinados**: o poder hierárquico implica, ainda, o **dever de obediência** aos subordinados, salvo para ordens manifestamente ilegais
- ❖ **controlar** a atividade dos órgãos inferiores: um órgão hierarquicamente superior poderá controlar a legalidade dos atos praticados por órgãos subordinados, **anulando** os ilegais ou **revogando** aqueles inconvenientes ou inoportunos, inclusive de ofício
- ❖ **delegar atribuições**¹¹ (delegação vertical): conferir a outra pessoa atribuições que originariamente competiam ao agente que delega
- ❖ **avocar atribuições**¹²: chamar para si funções originariamente atribuídas a um subordinado
- ❖ **aplicar sanções a servidores** (infrações disciplinares)
- ❖ **editar atos normativos** de efeitos internos, com objetivo de ordenar a atuação dos órgãos subordinados

É importante ressaltar que os conceitos de delegação e avocação de competência serão detalhados oportunamente em nosso curso.

A questão abaixo versou a respeito de uma das manifestações do poder hierárquico:

FCC/ TRF - 5ª REGIÃO - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

O chefe do departamento pessoal de uma determinada autarquia federal, para o bom funcionamento dos serviços afetos à sua unidade, editou ato normativo interno estabelecendo horários de saída para o almoço,

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 3917

¹¹ Desde que não lhe sejam privativas.

¹² Desde que não sejam da competência exclusiva do órgão subordinado.



respeitando, para tanto, as especificidades das jornadas de trabalho de cada subordinado. Justificou o ato na necessidade de a unidade contar, sempre, com pelo menos um servidor. A edição do ato encontra fundamento no poder hierárquico, que é próprio da função administrativa, e por meio do qual a Administração pública mantém a disciplina e impõe o cumprimento de deveres funcionais.

Gabarito (C)

No mesmo sentido a questão abaixo:

FGV/ Câmara Municipal de Caruaru – PE – Analista Legislativo – Direito

A Administração Pública escalona, em plano vertical, seus órgãos e agentes com o objetivo de organizar a função administrativa, por meio do poder

- a) disciplinar.
- b) de polícia.
- c) regulamentar.
- d) hierárquico.
- e) vinculado.

Gabarito (D)

Notem que tais manifestações somente têm lugar quando estamos diante de uma relação jurídica em que há **subordinação** entre órgãos ou entre agentes públicos.

Assim, a **aplicação de sanções no exercício do poder hierárquico** somente tem lugar quando o penalizado é o próprio servidor público, que cometeu infração funcional.

Adiante veremos que a aplicação de sanções a particulares, os quais não têm dever de subordinação perante a administração pública, fundamenta-se em outros poderes.

No mesmo sentido temos a **edição de atos normativos**. Nem todos os atos normativos da Administração decorrem do poder hierárquico, mas tão-somente aqueles que têm por objetivo ordenar a atuação administrativa. Em outros casos, a edição de atos normativos é resultado do poder regulamentar, que veremos mais adiante.

E por falar em hierarquia...

Há hierarquia nos Poderes Legislativo e Judiciário?

Em regra, não existe hierarquia no **Poder Legislativo ou no Poder Judiciário** no exercício de suas funções típicas. Portanto, um Ministro do Supremo não poderia chamar para si, com base no poder hierárquico, uma ação judicial de um juiz federal de primeira instância. No mesmo sentido, um senador não é considerado hierarquicamente superior a um deputado federal ou estadual.

No entanto, no que se refere à estrutura administrativa dentro dos Poderes Judiciário e Legislativo, temos que nos lembrar do **exercício atípico da função administrativa** por eles, quando tem lugar, por exemplo, a fixação das carreiras de apoio às atividades jurisdicional e legislativa, estabelecimento de chefias, horário de trabalho etc. Nestas matérias, pode-se falar no exercício do **poder hierárquico pelos Poderes Judiciário e Legislativo**.



Por fim, lembro que hierarquia e disciplina não se confundem, mas andam juntas, na medida em que representam a base da organização administrativa do Estado.

Poder Disciplinar

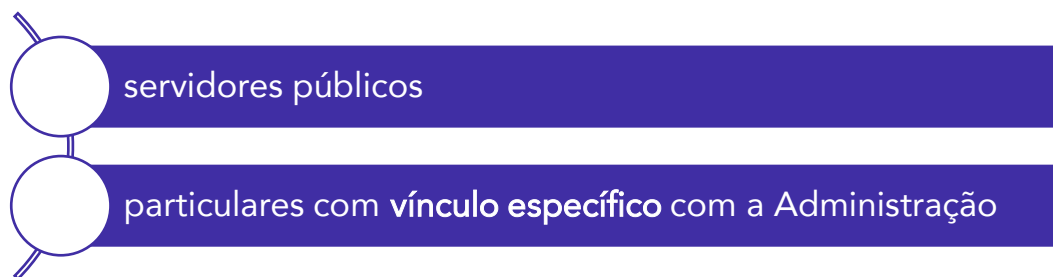
INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Poder disciplinar diz respeito à **apuração de infrações** e **aplicação de penalidades** àqueles sujeitos à **disciplina interna da Administração**.

Percebam que estamos falando de alguém que **cometeu uma infração** e receberá uma **penalidade** administrativa por parte do poder público.

E quem seriam estes “sujeitos à disciplina interna da Administração”?

Podem ser de duas espécies:



Reparem que a aplicação de penalidades a **particulares** somente decorre do poder disciplinar quando estes possuem **vínculo específico** com a Administração.

Aqui estamos falando, por exemplo, do particular que **celebrou contrato administrativo** com a administração pública, do particular que está **participando de uma licitação** ou do **estudante de determinada escola pública**, que foi devidamente matriculado¹³. Em todos estes casos, são particulares que possuem um vínculo específico com a Administração (isto é, vínculo do contrato, da condição de licitante ou da matrícula).

Por outro lado, quando são particulares sem qualquer vínculo específico com a administração pública (isto é, particulares com **vínculo geral**), conforme veremos mais à frente, a penalização deriva do poder de polícia administrativa. Por exemplo: o condutor de um carro que excede o limite de velocidade e recebe uma multa de trânsito; a vigilância sanitária aplica multa ao particular que descumpriu a regulamentação sanitária do município. Notem, nestes casos, que **não** há um contrato deste particular com a Administração ou qualquer outro vínculo específico.

Já a aplicação de penalidades ao **servidor público**, tem lugar quando este pratica uma infração atuando como naquela condição (ou seja, se valendo da condição de servidor público).

¹³ Exemplo citado por DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 3849

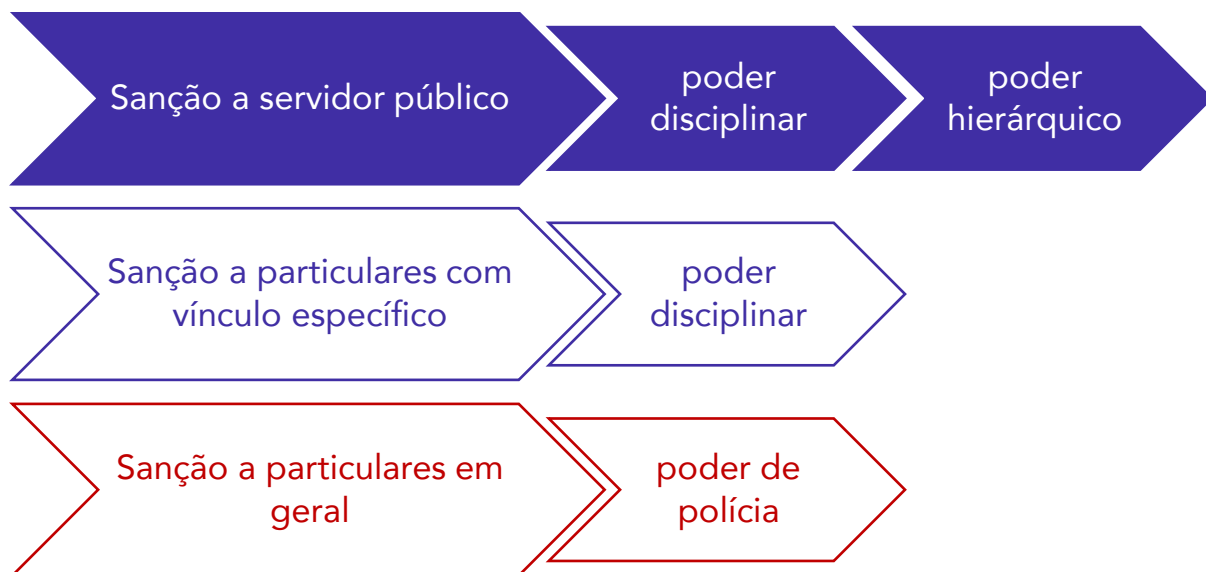


Exemplos: servidor que abandona o cargo e é demitido; servidor que retira documento da repartição sem autorização e recebe uma advertência; servidor que utiliza recursos da Administração em atividades particulares e é demitido;

Notem que os servidores também são pessoas com vínculo específico perante o Estado (vínculo funcional), tendo lugar o poder disciplinar.

Ainda a respeito da aplicação de sanções aos servidores públicos, temos aqui uma particularidade, visto que a sanção decorre, simultaneamente, dos **poderes hierárquico e disciplinar**. Isto ocorre em razão de a sanção sempre ser aplicada por autoridades em escalão hierárquico superior ao do servidor. Assim, fala-se que a sanção ao servidor decorre do poder disciplinar (de maneira imediata) e do poder hierárquico (de maneira mediata).

Portanto, a aplicação de sanções poderá ser manifestação de diversos poderes, a depender da situação:



Nesse sentido, vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/Delegado de Polícia Federal

Em relação aos poderes administrativos, julgue o item seguinte.

A demissão de servidor público configura sanção aplicada em decorrência do poder de polícia administrativa, uma vez que se caracteriza como atividade de controle repressiva e concreta com fundamento na supremacia do interesse público.

Gabarito (E), já que a aplicação de penalidade a servidor público decorre essencialmente do poder disciplinar.

É preciso ressaltar que o poder disciplinar atinge não apenas os agentes com vínculo estatutário com a Administração (chamados de "servidores públicos"), mas também aqueles com vínculo celetista (chamados de "empregados públicos"). Os empregados públicos, ao celebrarem um **contrato de trabalho**, passaram a possuir vínculo especial com a administração pública.



Nesse sentido, mais esta questão:

FCC/ TRT - 21ª Região - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

O poder disciplinar aplica-se exclusivamente aos servidores ocupantes de cargos públicos, estando os empregados públicos, no exercício de suas funções, sujeitos ao poder de polícia pelo Estado.

Gabarito (E)



Antes de encerrar, é preciso comentar acerca da **discricionariedade** do poder disciplinar. A doutrina menciona que o exercício do poder tem caráter discricionário.

No entanto, o exercício do poder disciplinar tem uma face discricionária e outra vinculada.

A **face vinculada** pode ser observada quanto ao fato de a administração pública não gozar de nenhuma liberdade de escolha entre punir e não punir. Ao tomar ciência de uma infração administrativa, a Administração tem **obrigação** de instaurar o procedimento administrativo com vistas a **aplicar a punição** (atuação vinculada).

Portanto, não há qualquer discricionariedade quanto ao dever de punir o servidor ou o particular infrator.

A **face discricionária** do poder disciplinar, a que se refere a doutrina, repousa na **gradação da penalidade**, ou seja, na liberdade para definir a duração da sanção e, muitas vezes, até a penalidade que será aplicada. Por exemplo: se será aplicada ao servidor uma suspensão de 15 ou de 40 dias; se a suspensão será convertida em multa; se a suspensão para participar de licitação será de 6 meses ou de 2 anos.

Assim, após examinar a natureza, a gravidade da infração e os eventuais danos para o serviço, em geral há uma dose de discricionariedade para a Administração realizar juízo de conveniência e oportunidade e, assim, determinar a penalidade a ser aplicada e sua duração.

A questão abaixo cobrou esta “discricionariedade limitada” do poder disciplinar:

CEBRASPE/ STJ - Técnico Judiciário – Área Administrativa

Acerca dos poderes da administração pública e da responsabilidade civil do Estado, julgue o item a seguir.

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

Gabarito (C)

De forma mais detalhada na questão abaixo, que cobrou faces discricionária e vinculada do poder disciplinar.

FCC/ TRT - 20ª REGIÃO - Técnico Judiciário (adaptada)

Considere as seguintes assertivas concernentes ao poder disciplinar:



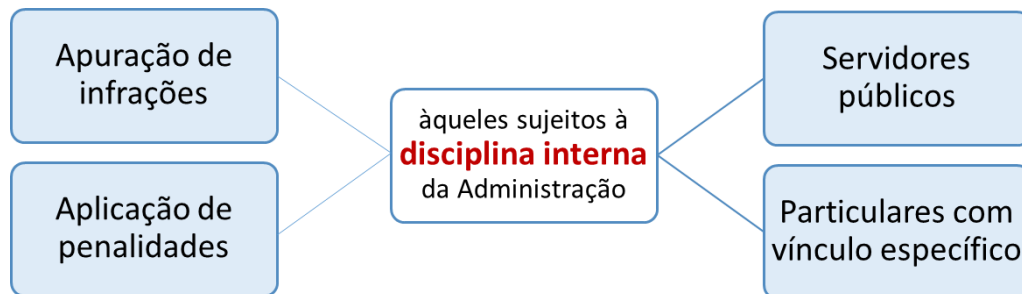
- I. A Administração pública, ao tomar conhecimento de infração praticada por servidor, deve instaurar o procedimento adequado para sua apuração.
- II. A Administração pública pode levar em consideração, na aplicação da pena, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.
- III. No procedimento administrativo destinado a apurar eventual infração praticada por servidor, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes.
- IV. A falta grave é punível com a pena de suspensão e caberá à Administração pública enquadrar ou não um caso concreto em tal infração.

O poder disciplinar, em algumas circunstâncias, é considerado discricionário. Há discricionariedade APENAS nos itens

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

Gabarito (E).

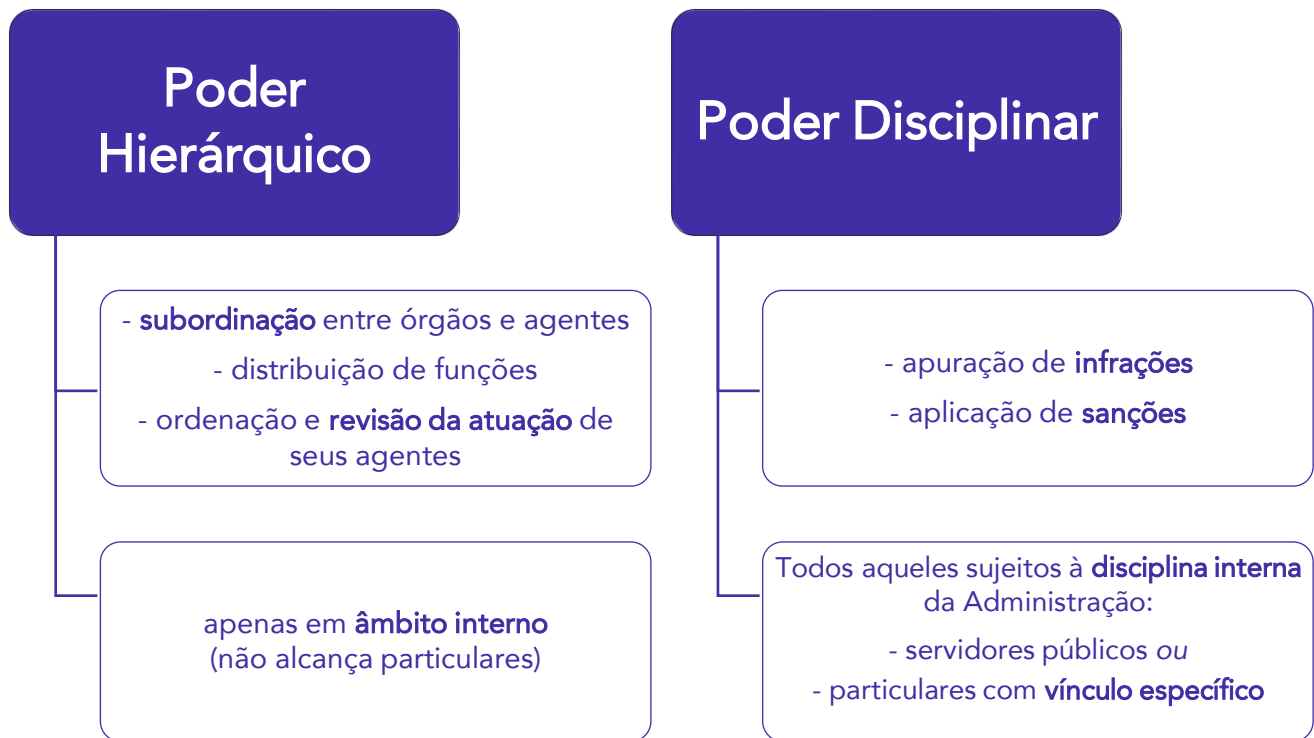
O diagrama a seguir sintetiza esta noção do poder disciplinar:



ESQUEMATIZANDO

Para não confundirmos os poderes hierárquico e disciplinar, vamos comparar as principais características de cada poder:





Poder Regulamentar

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

O poder regulamentar expressa a **competência normativa** da administração pública.

Em regra, ele se manifesta na forma de **Decretos**, emitidos pelo **Chefe do Poder Executivo** naquela esfera de governo (ou seja, pelo Presidente da República, Governador ou Prefeito).

A questão abaixo abordou esta definição:

FCC/ SEGEP-MA (adaptada)

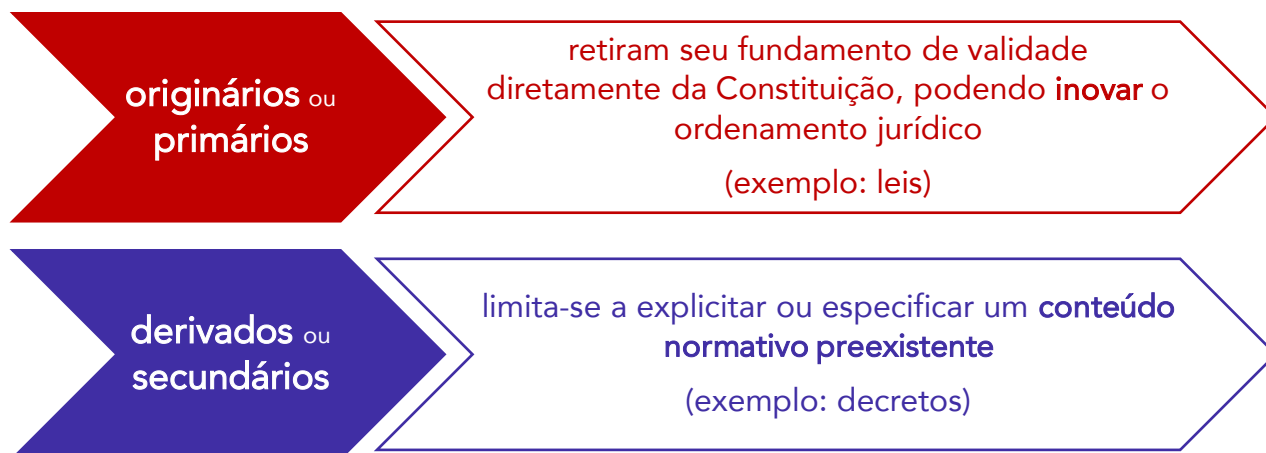
Entre os poderes administrativos, pode-se citar o poder regulamentar, que apresenta, como sua principal expressão, a edição de decretos, no exercício de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para fiel execução de lei em vigor.

Gabarito (C)

Antes de avançar é importante contextualizar o **poder regulamentar** da administração pública frente à **função normativa** do Estado.

Segundo Miguel Reale, citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Carvalho Filho, como regra geral, os atos normativos podem ser divididos em:





Reparem que os **atos originários** (ou primários) possuem a grande capacidade de **innovar** o ordenamento jurídico. Isto significa que podem **criar** "novos" direitos e obrigações.

Em regra, portanto, o poder regulamentar da administração pública é de **natureza derivada**, visando à produção de **atos normativos secundários**. Em decorrência desta natureza derivada, como regra geral, o poder regulamentar da Administração **não pode inovar o ordenamento jurídico**, devendo ser exercido sem **contrariar a lei**.

A questão abaixo retrata os limites do poder regulamentar da administração pública:

CEBRASPE/ EBSEH – Advogado

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

Gabarito (C)

CURIOSIDADE



Outra diferenciação importante consiste na comparação entre **Poder Regulamentar** e **Poder Normativo**. Parte da doutrina, a exemplo de Carvalho Filho, não aponta diferença entre estas expressões.

No entanto, outra corrente doutrinária, a exemplo de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, considera que o **Poder Normativo** é conceito mais amplo que **Poder Regulamentar**. Segundo a autora, a Administração Pública seria dotada não apenas de Poder Regulamentar, mas de Poder Normativo.

Nesta acepção, a edição de um decreto pelo Chefe do Executivo para regulamentar uma lei seria manifestação do Poder Regulamentar. Por outro lado, quando o Secretário da Receita Federal edita uma instrução normativa, teríamos expressão do Poder Normativo.

Agora sim, vamos às variadas situações em que se faz presente o poder regulamentar (ou normativo) da administração pública.



Decretos regulamentares ou de execução

Em regra, as leis são editadas em termos gerais, sendo necessário posteriormente um detalhamento para se permitir sua aplicação. Neste contexto, têm lugar os **decretos regulamentares** ou de **execução**, que se destinam a permitir a **fiel execução da lei**.

O pressuposto para a expedição dos decretos regulamentares é a **existência de uma lei**. Assim, tais atos normativos buscam seu fundamento de validade naquela lei. Eles **não inovam o ordenamento jurídico**, mas se limitam a detalhar direitos e obrigações já criados pela lei, sendo chamados de atos normativos secundários.

Exemplo: em 2013 foi editada a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), tipificando os atos que lesam a administração pública e cominando sanções pela prática destes atos. Em 2015, foi editado o Decreto 8.420, regulamentando aquelas disposições legais.

Entre outros temas, o Decreto regulamentou a forma de se apurar, no âmbito administrativo, os ilícitos de corrupção, criando, por exemplo, o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Ao detalhar as previsões legais, o regulamento confere efeitos à lei que havia sido criada e **permite sua execução**.

Reparem que, em tese, este Decreto **não pode inovar** o ordenamento jurídico e criar novas responsabilidades, sanções ou tipificar novas condutas. Ele se limita a detalhar e especificar direitos e obrigações previstas em lei.

A par deste entendimento, José dos Santos Carvalho Filho¹⁴ registra que os decretos regulamentares poderiam criar **obrigações subsidiárias** (ou derivadas) – diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei.

Exemplo: se uma lei concede benefício mediante a comprovação de determinado fato, o decreto regulamentar poderia indicar quais documentos o administrado deve apresentar para fazer jus ao benefício legal.

Estas obrigações subsidiárias, no entanto, não devem ser impertinentes ou desnecessárias em relação à obrigação legal.

A questão abaixo cobrou este entendimento doutrinário:

CEBRASPE/PGM-BH – Procurador (adaptada)

É juridicamente possível que o Poder Executivo, no uso do poder regulamentar, crie obrigações subsidiárias que viabilizem o cumprimento de uma obrigação legal.

Gabarito (C)

¹⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 60



No âmbito federal, os decretos regulamentares são editados pelo **Presidente da República**, com fundamento no seguinte dispositivo constitucional:

CF, art. 84, Compete **privativamente** ao Presidente da República: (..)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**;

Trata-se de competência privativa do Presidente da República (CF, art. 84, *caput*) que **não pode ser objeto de delegação**, consoante interpretação que se faz a partir do parágrafo único do art. 84 da Constituição Federal.

Além disso, é fácil perceber que nem toda lei admite regulamentação pelo Presidente da República, apenas aquelas que, de algum modo, envolvam atuação da administração pública.

Por fim, lembro que, nas esferas estadual, municipal e distrital, tal competência ficará a cargo dos prefeitos e governadores.

Decretos autônomos

Decretos autônomos, por sua vez, consistem em **atos normativos primários**, que buscam seu fundamento de validade diretamente no texto constitucional. Eles não se prestam a regulamentar uma lei ou a completá-la, mas a **innovar o ordenamento jurídico**.



Ué, mas a Administração pode inovar o ordenamento, criando direitos e obrigações?

Já vimos acima que, em regra, não! No entanto, o decreto autônomo é uma figura *sui generis*, que inclusive recebe diversas críticas dos estudiosos, em razão de não depender de prévia edição de lei para que possa ser editado.

Assim, como tais atos permitem que o próprio Poder Executivo inove o ordenamento (sem passar pelo 'crivo' do Legislativo), são bastante **restritas as possibilidades de utilização** do decreto autônomo.

A partir da Emenda Constitucional 32/2001, a Constituição Federal autorizou o **Presidente da República** a expedir decretos autônomos, para dispor unicamente sobre:

Constituição Federal, art. 84, VI - dispor, mediante decreto, sobre:

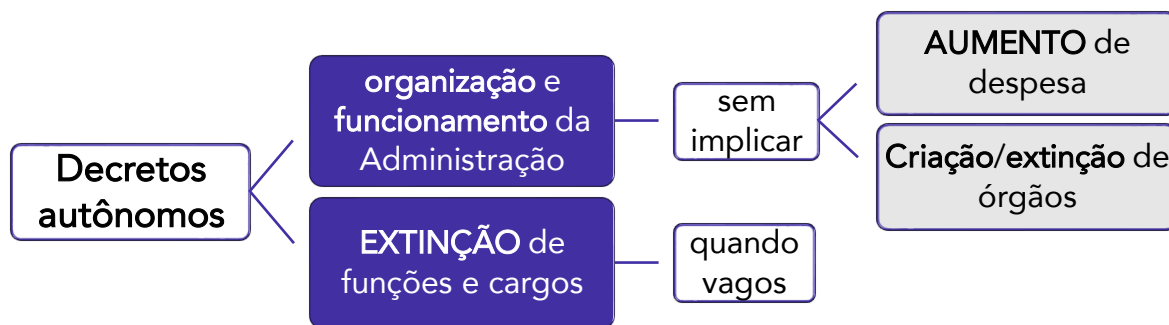
a) **organização e funcionamento da administração** federal, quando **não** implicar aumento de despesa **nem** criação ou extinção de órgãos públicos;

b) **extinção de funções** ou **cargos** públicos, quando vagos;

Reparem, portanto, que **não** há autorização ampla para dispor a respeito de qualquer assunto mediante decreto autônomo, mas tão somente nas restritas hipóteses constitucionalmente previstas.



Resumindo tais hipóteses, temos o seguinte:



A questão abaixo cobrou os detalhes deste dispositivo constitucional:

FCC/ TST – Juiz do Trabalho Substituto (adaptada)

Compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre (i) organização e funcionamento da Administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Gabarito (C)

Além disso, é importante ressaltar que esta é uma **competência privativa** do Presidente da República, sendo possível a **delegação desta competência**, por exemplo, a um Ministro de Estado (CF, art. 84, parágrafo único). Assim, este Ministro poderia, utilizando o ato adequado, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração (desde que não aumente despesa ou crie/extinga órgãos) ou até extinguir cargos e funções (quando vagos).

Assim, em relação à delegabilidade das matérias relacionadas a estes decretos, temos o seguinte:



Por fim, reparem que apenas a hipótese da alínea 'a' (organização e funcionamento da Administração) consiste em decreto com **conteúdo de ato normativo**.

Isto porque a hipótese da alínea 'b' (extinção de cargos e funções) representa **ato de efeitos concretos** e, consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não se presta a estabelecer normas.

Resumindo as diferenças entre as duas espécies de decreto que acabamos de estudar, temos o seguinte:

Decreto Regulamentar

- objetivo: permitir a fiel execução da lei
- regulamentação de disposições legais
- ato normativo secundário
- competência indelegável

Decreto Autônomo

- objetivo: organizar a Administração ou extinguir cargos/funções
- não requer a edição de lei
- ato normativo primário
- delegável a competência para sobre tais matérias



Embora o chefe do Poder Executivo possa extinguir, por meio de decreto, cargos/funções vagos, ele **não pode se valer de decreto para transformar funções de confiança em cargos de comissão** (ou vice-versa). Segundo o STF, esta transformação somente pode ocorrer por meio de lei, que é exigida para a criação, transformação e em regra extinção de cargos (ADI 6180; publicada em 17/10/2023).

Regulamentos autorizados ou delegados

Regulamentos autorizados consistem na **autorização** dada pela Lei para que o Poder Executivo discipline **situações não reguladas no texto legal**.

São situações em que a administração pública **vai além** de, simplesmente, regulamentar dispositivos legais já existentes. Os regulamentos autorizados **inovam o ordenamento jurídico e completam a regulamentação legal**.

Em muitas situações, consoante leciona Marcelo Alexandrino¹⁵, a lei traça apenas linhas gerais, diretrizes de alto nível, cabendo ao Poder Executivo avançar e completar tais disposições.

Tais regulamentos são utilizados, em geral, para **questões de caráter técnico**, cuja *expertise* necessária está concentrada nos órgãos técnicos do Poder Executivo. O exemplo mais comum na doutrina¹⁶ é a lei que autoriza a Anatel a editar normas técnicas que completarão as disposições legais e estabelecerão o marco regulatório do setor.

José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ cita que os regulamentos autorizados consistem no fenômeno da **deslegalização**, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei para outras fontes normativas, por autorização do próprio legislador.

¹⁵ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 288-289

¹⁶ Op. Cit. P. 291

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 59



Parte da doutrina critica os regulamentos autorizados, suscitando dúvidas quanto à sua constitucionalidade, dada a ausência de previsão no texto constitucional.

A par desta discussão, Marcelo Alexandrino compila entendimentos doutrinários e jurisprudenciais pontuando o seguinte:

- **Vedado** utilizar do regulamento autorizado para **substituir a atividade legislativa** própria do Poder Legislativo
- **Vedado** tratar de matérias constitucionalmente **reservadas à lei**
- Admitido o emprego dos Regulamentos autorizados para estabelecimento de **normas técnicas**, desde que presentes em lei as diretrizes e limites de atuação do Poder Executivo (discricionariedade técnica)
- A **delegação** deve ser feita **com parâmetros**, vedada a “delegação legislativa em branco”, sem que a lei fixe os pontos essenciais do assunto a ser regulamentado

Adicionando os regulamentos autorizados no nosso diagrama anterior, temos o seguinte:

Decreto Regulamentar	Decreto Autônomo	Regulamentos autorizados
<ul style="list-style-type: none">• previsto na CF, art. 84, IV• regulamenta disposições já constantes de lei• competência indelegável	<ul style="list-style-type: none">• previsto na CF, art. 84, VI• usado apenas para organizar a Adm. e extinguir cargos/funções• delegável a competência para sobre tais matérias	<ul style="list-style-type: none">• sem previsão constitucional• completam a lei, com disposições que não constavam do diploma legal• matérias de conteúdo técnico

Resoluções, Portarias, Deliberações, Instruções e Regimentos

Considerando a diferença conceitual entre **Poder Regulamentar** e **Poder Normativo**, lembro que parte da doutrina considera que o **Poder Normativo** é conceito mais amplo que **Poder Regulamentar**. Com efeito, podemos dizer que o poder (ou a função) normativo é gênero, do qual o regulamentar é espécie. Assim, os Decretos, que comentamos logo acima, representam manifestação do Poder Regulamentar.

Por outro lado, é possível que **outras autoridades**, que não o Presidente da República, editem atos administrativos normativos, fundamentados no conceito amplo do **poder normativo**¹⁸. Eles não assumem a forma de decreto, mas exteriorizam a competência normativa da administração pública.

¹⁸ Lembro que para Carvalho Filho, por exemplo, a edição destes atos também seria manifestação do poder regulamentar.



Exemplos: Instruções Normativas, Resoluções, Regimentos.

Vejam o que a Constituição Federal diz a respeito:

CF, art. 87. Os **Ministros de Estado** serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. (..)

II - **expedir instruções** para a execução das leis, decretos e regulamentos;

Mais recentemente, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou a mencionar tais atos como forma de detalhar o conteúdo das leis e, assim, conferir maior segurança na aplicação das normas jurídicas:

LINDB, art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

São atos normativos com **alcance limitado** à esfera de atuação do órgão ou entidade normatizador, portanto, com espectro de incidência menor que o de um decreto.

Carvalho Filho menciona que estes são **atos de regulamentação de segundo grau**, ao passo que os decretos e regulamentos seriam atos de regulamentação de primeiro grau.

Assim, temos atos normativos advindos dos mais diversos órgãos e entidades, como uma Instrução Normativa da Receita Federal, que dispõe sobre a Declaração de Imposto de Renda do ano X; uma Resolução do Banco Central sobre tarifa bancária, entre outros.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁹ menciona, ainda, os **Regimentos** elaborados pelos órgãos colegiados, que estabelecem regras de funcionamento interno daquela organização. Um exemplo seria o regimento interno do Cade - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.



Antes de concluir este tópico, é importante comentar as formas de **controle** quanto ao exercício do Poder Regulamentar.

Aqui iremos nos concentrar no **controle judicial** e no **controle legislativo** dos atos administrativos normativos, sem esquecer da possibilidade de a própria Administração exercer a autotutela sobre os atos administrativos de caráter normativo.

Em relação ao **controle judicial**, é importante diferenciar o controle de legalidade do controle de constitucionalidade.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 3836

Quando o ato normativo **conflita com a lei**, seja por contrariar frontalmente suas disposições (*contra legem*), seja por extrapolar os limites da lei (*ultra legem*), terá lugar o **controle de legalidade**.

Diferentemente, se o ato normativo **ofende diretamente a Constituição Federal**, teremos o **controle de constitucionalidade**, o qual, observadas algumas condições, poderá se dar por meio da ação direta de inconstitucionalidade.

Além disso, é possível que o Poder Executivo descumpra determinação legal e deixe de regulamentar determinada questão. Teremos, assim, uma ilegalidade decorrente da **omissão** do Poder Executivo quanto ao exercício do Poder regulamentar.

Nesta situação, o administrado poderá se socorrer, em determinados casos, do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão.

Para finalizar, é importante destacar ainda a possibilidade de **controle legislativo** destes atos, consoante previsto no próprio texto constitucional:

CF, art. 49. É da competência exclusiva do **Congresso Nacional**: (..)

V - **sustar** os **atos normativos do Poder Executivo** que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Portanto, se o Poder Executivo, sob o disfarce de um ato regulamentar, passe a criar direitos e obrigações por meio de simples decreto, terá havido a usurpação da função legislativa (abuso de poder regulamentar), de sorte que o **Congresso Nacional**²⁰ poderá **sustar** tal ato normativo.

O item abaixo cobrou a possibilidade de sustação legislativa:

CEBRASPE/ TCU- Auditor Federal de Controle Externo

Se, ao editar um decreto de natureza regulamentar, a Presidência da República invadir a esfera de competência do Poder Legislativo, este poderá sustar o decreto presidencial sob a justificativa de que o decreto extrapolou os limites do poder de regulamentação.

Gabarito (C)

²⁰ Como o dispositivo menciona o "Congresso Nacional", podemos concluir que esta competência não pode ser exercida apenas pela Câmara dos Deputados ou apenas pelo Senado Federal. A sustação depende da atuação de todo o Congresso Nacional.



PODER DE POLÍCIA

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Agora vamos falar do poder administrativo que **mais cai em prova!** Vamos lá!

Tomando emprestadas as palavras de Hely Lopes Meirelles, 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”.

Nesta seção, iremos perceber a tensão entre a **liberdade de um particular** e, de outro lado, o **bem-estar coletivo**. Assim, consoante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é por meio do poder de polícia que a administração pública busca **condicionar o exercício dos direitos individuais** ao **bem-estar coletivo**.

Para bem visualizar esta situação, imagine-se como morador de um condomínio de casas e que lá na sua casa você fará uma grande festa para comemorar sua aprovação no concurso.

Muito bem! Você está muito contente com a aprovação, mas.... você poderia fazer a festa em qualquer dia e horário? Há algum limite par ao volume da música? As respostas são não é sim, não é mesmo?!

Isto porque o convívio em sociedade exige que algumas liberdades individuais sejam limitadas em prol do bem da coletividade. E este é exatamente o mesmo fundamento do poder de polícia!

O poder de polícia é uma clara manifestação do **poder de império** do Estado (poder extroverso), que incide sobre condutas e situações que possam afetar os interesses da coletividade.



No ano de 2020, em virtude da calamidade pública decorrente do novo Coronavírus, em muitas cidades tornou-se obrigatório o **uso de máscaras** em locais públicos. Para se frequentar um mercado ou shopping center, por exemplo, foi estabelecido o uso de máscara como **condição**. Tal determinação representou clara manifestação do **poder de polícia**, que condicionou o exercício de um direito individual em prol da saúde da coletividade.

A questão abaixo cobrou tal conceituação:



CEBRASPE/ STJ - Analista Judiciário – Área Administrativa

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

Gabarito (C)

No plano da legislação, encontramos definição do poder de polícia no Código Tributário Nacional (CTN)¹:

CTN, art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, **limitando** ou **disciplinando direito, interesse ou liberdade**, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de **interesse público** concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Percebam que, diferentemente do poder hierárquico, o poder de polícia gera **efeitos externos** à Administração.



HORA DO INTERVALO!

Amigos, acabamos de comentar um grande volume de informação. Sugiro que, antes de prosseguir, tire um pequeno tempo e retome a leitura com energias renovadas -)

Nos próximos tópicos iremos detalhar importantes aspectos do poder de polícia, frequentemente exigidos em prova. Distinguiremos a polícia administrativa de outras atividades estatais, estudaremos a competência para prática de atos de polícia, as modalidades e os atributos do poder de polícia, seus limites, o chamado “ciclo de polícia”, a possibilidade de cobrança de taxa, a possibilidade de delegação do poder de polícia e, por fim, a prescrição aplicável aos atos de polícia.

Avante!

¹ Segundo o CTN e a CF, o exercício do poder de polícia é um dos fatos geradores da **taxa**.



Competência

O poder de polícia é exercido por **vários órgãos e entidades**. Diferentemente da polícia judiciária, o exercício da polícia administrativa **não está concentrado** em uma ou outra unidade administrativa.

Em relação à distribuição do poder de polícia entre as várias esferas de governo (União, Estados, DF e municípios), aplica-se o **princípio da predominância do interesse**. Dessa forma, consoante leciona Hely Lopes Meirelles, assuntos de interesse essencialmente nacional estão sujeitos ao policiamento da União; assuntos de interesse regional sujeitam-se ao policiamento estadual; e assuntos de interesse local, policiamento administrativo municipal.

Como exemplifica Marcelo Alexandrino²:

Competência federal

- fiscalização do mercado de seguros, exercida pela Susep (autarquia federal). Tal policiamento decorre competência da União para fiscalizar operações de seguros (CF, art. 21, VIII).

Competência estadual

- edição e normas e fiscalização referentes à prevenção de incêndios. Policiamento que decorre da competência residual dos Estados.

Competência municipal

- expedição de licenças para edificação (alvará de construção), licenças para funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais etc. Tal policiamento decorre da competência municipal para planejamento e controle da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII).



JURISPRUDÊNCIA

O critério de predominância do interesse, no entanto, pode gerar dúvidas a depender do caso concreto.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 294



Assim, as Cortes superiores já se manifestaram a respeito dos seguintes temas:

- ✓ fixar horário bancário³: competência federal⁴
- ✓ fixar horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais⁵: competência municipal

É importante comentar, também, entendimento do STF⁶ de que as **guardas municipais** podem desempenhar o papel de **polícia de trânsito** dentro dos limites do município:

É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício do poder de polícia de trânsito, inclusive para a imposição de sanções administrativas legalmente previstas (ex: multas de trânsito).

Além destes casos, consoante leciona José dos Santos Carvalho Filho⁷, há atividades em que há **competência concorrente** entre pessoas federativas, ensejando a execução do poder de polícia em regime de cooperação. Assim, são celebrados⁸ **consórcios** ou **convênios de cooperação**, autorizando-se a *gestão associada*. O principal exemplo é o trânsito, cujas infrações estão sujeitas à fiscalização federal, estadual e municipal.

Distinção com outras atividades estatais

O poder de polícia administrativa não pode ser confundido com prestação de **serviços públicos**, com atividades de **fomento** ou com o exercício da **polícia judiciária**, tampouco com o *jus puniendi* do Estado.

A **prestação de serviços públicos** é **atividade social** do Estado (destinada ao bem-estar social), não decorre do seu poder de império e consiste em **atividade positiva**, sob a ótica do particular (Estado oferece uma prestação ao usuário).

³ Súmula 19 do STJ: A fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União

⁴ Como é todo interligado o sistema financeiro brasileiro, deve haver uma uniformidade de regras, inclusive quanto ao horário de funcionamento ao público externo.

⁵ Súmula 645 do STF: É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

⁶ RE 658570/MG. Rel. Min. Marco Aurélio. 6/8/2015 (repercussão geral)

⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 79

⁸ CF, art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.



Marçal Justen Filho⁹ leciona que o serviço público é “atividade prestacional destinada a fornecer utilidades diretamente à realização dos direitos fundamentais”, ao passo que o poder de polícia consiste em limitar a autonomia privada em prol da coletividade, estabelecendo, em abstrato, limitações ao particular e atuando no sentido de “estimular” o cumprimento das determinações normativas.

Por sua vez, a polícia administrativa é **atividade jurídica** do Estado, decorre do seu poder de império e representa, em geral, **atividade negativa**¹⁰, sob a ótica do particular.

A polícia administrativa também não se confunde com a atividade de **fomento**. O fomento é atividade típica da função administrativa, que busca incentivar determinadas condutas estatais, por meio de financiamento sob condições especiais, subvenções e benefícios fiscais (caráter ampliativo de direitos). O poder de polícia, por outro lado, é atividade que restringe e limita condutas privadas (caráter restritivo de direitos).

Sob outro prisma, a atividade de polícia administrativa não pode ser confundida com a de **polícia judiciária**.

A atividade de **polícia judiciária** é concentrada em determinadas **corporações**, como na Polícia Federal, nas policiais civis e, em alguns casos, nas polícias militares.

Enquanto a polícia judiciária recai sobre **pessoas**, a administrativa recai diretamente sobre bens, atividades e direitos. Além disso, a polícia judiciária tem viés essencialmente **repressivo** e cuida de **ilícitos de natureza penal**, ao passo que a polícia administrativa tem como objeto infrações administrativas e pode se dar tanto de forma repressiva quanto preventiva.



ESQUEMATIZANDO

Pela importância em provas, vejam este quadro comparativo entre a polícia administrativa e a judiciária:

⁹ FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. p. 679

¹⁰ Celso Antonio Bandeira de Mello registra que é negativa a atividade de polícia no sentido de **restringir a autonomia privada**, de **impor uma abstenção** ao particular, um **não fazer**.



Polícia administrativa

Infrações de natureza administrativa

Caráter preventivo

Exercida por vários órgãos

Bens, atividades e direitos

Polícia judiciária

Infrações penais

Caráter repressivo

Concentrada em algumas corporações
(PF, PM, PC)

Pessoas

Nesse sentido, o poder de polícia administrativa tampouco se confunde com o **poder punitivo do Estado** (*jus puniendi*). Este é exercido pelo Poder Judiciário e consiste na responsabilização penal por crimes e contravenções praticadas.

Por fim, em relação à **Polícia Militar**, é importante destacar que ela exerce tanto atividades de polícia judiciária (e.g., quando leva um preso a uma audiência perante o juiz, no curso do processo penal), quanto atividades de polícia administrativa (e.g., quando aplica uma multa de trânsito).

Modalidades

O poder de polícia pode ser exercido de modo **preventivo** ou **repressivo**.

Consoante leciona Marcelo Alexandrino¹¹, por meio do poder de polícia **preventivo** a administração **estabelece normas** que buscam condicionar e restringir o uso de bens (públicos ou privados) e o exercício de atividades privadas que afetam a coletividade.

Por meio da modalidade preventiva, a administração pública exige que o particular obtenha **anuência prévia da Administração** como requisito para utilização dos bens ou exercício de atividades privadas. Esta modalidade manifesta-se, por exemplo, por meio da exigência de “alvarás de sanitários” e “alvarás de construção”.

Vou aproveitar para diferenciar o conteúdo dos chamados “alvarás”, fundamentados no poder de polícia preventiva, os quais podem consistir em uma **licença** ou **autorização**:

¹¹ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 297



➤ Licença

Expedida ao particular quando este preenche os requisitos concessórios, reconhecendo-lhe um direito e declarando tal situação (**ato declarativo**). Trata-se de **ato vinculado**, que não está sujeito ao exame de mérito.

Uma vez preenchidas as condições aplicáveis, a licença não pode ser negada ao particular.

Exemplos: licença para exercício de profissão, para edificação etc.

➤ Autorização

Permite ao particular o exercício de atividade privada ou o uso de um bem. Não há direito do particular quanto à obtenção da autorização (há mero interesse).

Se a autorização é concedida, aí sim o particular passa a ter o direito de explorar aquela atividade ou bem (**ato constitutivo**). No entanto, este até tem caráter **precário**, já que é passível de revogação.

Trata-se de **ato discricionário**, emitido após **exame de mérito** por parte da Administração.

Exemplo: porte de arma de fogo.

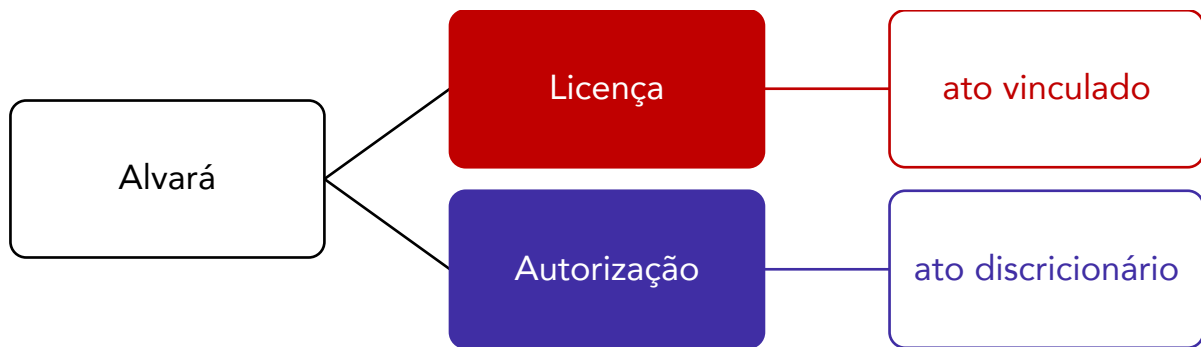
A questão abaixo cobrou as características principais da licença:

CEBRASPE/ TCU - Auditor Federal de Controle Externo

As licenças são atos vinculados por meio dos quais a administração pública, no exercício do poder de polícia, confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade que só pode ser exercida de forma legítima mediante tal consentimento.

Gabarito (C)





Retornando às modalidades do poder de polícia, temos ainda a **polícia administrativa repressiva**. É aquela que resulta na aplicação de **sanções** (penalidades) aos particulares, em decorrência da prática de infrações administrativas.

As sanções, muitas vezes chamadas de “medidas de polícia”, devem estar previstas em lei, podendo consistir em multas, embargos de obras, interdição de estabelecimentos, demolição de construções irregulares etc.

Reparem que o poder de polícia¹² afigura-se tanto na **atuação preventiva** da administração pública (no sentido de prevenir uma lesão a direitos), mas também na implementação de **providências materiais** que objetivam prevenir e evitar a continuidade de práticas ilegais.

A possibilidade de atuação de polícia preventiva ou mediante providências materiais foi cobrada na questão abaixo:

FCC/ TRE-PR - Técnico Judiciário – Área Administrativa (adaptada)

Para a consecução de seus atos a Administração pública pode lançar mão de algumas prerrogativas diferenciadas em relação às atividades da iniciativa privada. Pode, inclusive, atuar limitando o exercício de direitos individuais, desde que com a finalidade de atender o interesse público. Essa atuação contempla atos materiais concretos, tais como o cumprimento de medidas de apreensão de mercadorias previstas em lei, como também pode abranger medidas preventivas, como fiscalização, vistorias, dentre outras, nos termos da lei.

Gabarito (C)

A respeito da modalidade de poder de polícia aplicável à etapa de **fiscalização**, a doutrina se diverge.

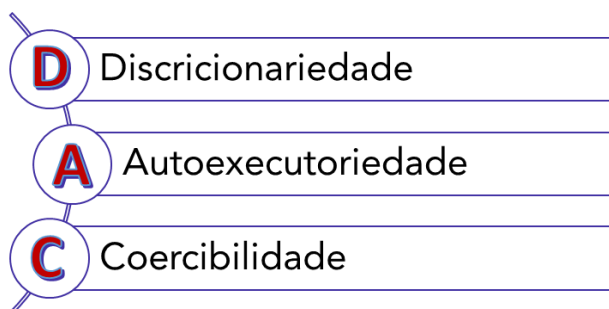
¹² FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. p. 680

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹³ reconhece a existência de **dupla utilidade da fiscalização**: **prevenir** a ocorrência de novos desvios, ao dissuadir os particulares de descumprirem as normas de polícia, e preparar a **repressão** dos infratores, constatando formalmente a existência de ilícitos.

Marcelo Alexandrino¹⁴, a seu turno, entende que a fiscalização é essencialmente **atividade preventiva**, no intuito de desestimular comportamentos objeto de fiscalização.

Atributos

A doutrina usualmente aponta a existência de três atributos do poder de polícia (de onde surgirá o mnemônico **D-A-C**):



Antes de avançar, no entanto, é importante deixar claro que nem sempre estes atributos estarão presentes. Ou seja, haverá atos de polícia vinculados, ou que não serão autoexecutórios ou, ainda, não dotados de coercibilidade.

Agora sim, vamos lá!

➤ **Discricionariedade**

A **discricionariedade** diz respeito à certa liberdade de atuação que detém a atividade de polícia administrativa, como regra geral.

Por exemplo: a atividade de fiscalização da Receita Federal, ao elaborar seu plano de fiscalização para o ano X, goza de autonomia para priorizar, dentro dos limites legais, o setor de serviços, entendendo que nele sua atuação será mais efetiva.

Além disso, ao se deparar com ilícitos, também há certa discricionariedade na aplicação de sanções.

¹³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. item 119.3

¹⁴ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 298



Mas, ainda que se reconheça a discricionariedade, há situações excepcionais em que a atividade de polícia administrativa se dará de forma vinculada, como no caso da **expedição de licenças**.

Além disso, consoante aponta Carvalho Filho, a finalidade do ato de polícia será sempre vinculada, buscando proteger a coletividade e, assim, atender ao interesse público.

➤ **Autoexecutoriedade**

A **autoexecutoriedade** consiste na desnecessidade de submeter ao Poder Judiciário os atos administrativos previamente à sua execução, como regra geral. Em outras palavras, em virtude da autoexecutoriedade, a administração pública poderá impor aos particulares, diretamente, o conteúdo do ato administrativo, **sem necessidade de prévia autorização judicial**.

Por força da autoexecutoriedade, o ato de polícia será executado pelos **próprios meios** da Administração.

Por exemplo: no curso de uma fiscalização trabalhista, o Ministério do Trabalho identifica a necessidade de interditar um estabelecimento. Assim, os agentes do Ministério detêm poderes para determinar, diretamente, o fechamento temporário do estabelecimento, sem ter que recorrer ao Poder Judiciário.

O administrado é que, caso se sinta prejudicado, poderá acionar o Judiciário para realizar o controle de legalidade daquele ato administrativo.

No entanto, **nem toda atuação de polícia é autoexecutória**. O exemplo clássico é a cobrança de **multas**.

Imagine que você recebeu uma multa de trânsito, no valor de R\$ 500,00, e decidiu não pagá-la. Para que aquele valor seja cobrado, de modo forçado, e retirado do seu patrimônio, a Administração deverá **acionar o Poder Judiciário**, por meio de uma ação judicial de execução.

Assim, a **multa** é exemplo de ato revestido de coercibilidade (imperatividade), mas não é autoexecutável.

Tomando o mesmo exemplo, imagine a situação contrária: você recebe a multa e a paga, mas, posteriormente, decide discutir judicialmente o cabimento daquela penalidade.

Esta **discussão judicial posterior é permitida** mesmo diante do pagamento administrativo, consoante tem entendido do STJ. Em outras palavras, o pagamento administrativo da multa de trânsito não representa renúncia ao direito de discuti-la judicialmente. Este é o teor da SUM-434 do STJ:

O pagamento da multa por infração de trânsito **não** inibe a discussão judicial do débito.



A questão abaixo cobrou tal entendimento:

CEBRASPE/ PGE-PE- Procurador do Estado (adaptada)

O pagamento de multa resultante de autuação por agente de trânsito não implica a desistência da discussão judicial da infração.

Gabarito (C)

Avançando um pouco mais, a Profa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destaca que o ato de polícia será autoexecutório nos casos de **urgência** ou quando houver **previsão legal**.



Outro aspecto importante diz respeito ao **exercício do contraditório e da ampla defesa** nos atos de polícia.

Em virtude da autoexecutoriedade do poder de polícia, alguns atos de polícia irão permitir, em caráter excepcional, o chamado **contraditório diferido** (ou adiado).

Imagine a seguinte situação.

Os fiscais de uma prefeitura, no exercício legal de suas atribuições, se deparam com uma edificação está prestes a ruir, colocando em risco a vida e o patrimônio de terceiros (claro perigo à sociedade).

Pergunte-se: seria viável notificar previamente o proprietário do imóvel, abrir um processo administrativo e estabelecer um prazo para que o proprietário possa se manifestar **previamente**?

Isto não seria viável.

Outro exemplo seria a constatação de medicamentos vencidos em uma farmácia! São situações que exigem atuação imediata do poder público, justamente para se conseguir preservar o interesse público.

Nestes casos, admite-se a adoção de imediata **medida acautelatória** (como a interdição da farmácia), autorizando-se que o particular se manifeste **posteriormente** à prática do ato, o que se denomina de contraditório diferido (adiado).



A questão abaixo cobrou esta modalidade de contraditório:

FCC/ TRT - 15ª Região (SP) - Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

A Polícia Militar de um estado da federação organizou uma operação de fiscalização para controle de embriaguez na condução de veículos automotores. Para além das questões criminais possivelmente envolvidas, diante dos motoristas que se mostraram em desacordo com os níveis de álcool permitidos para a condução de veículos, aferidos mediante uso de instrumento específico (bafômetro), os agentes apreenderam os veículos, bem como autuaram e lavraram autos de infração e imposição de multas.

Essa atuação configura exercício do poder de polícia pela Administração pública, que está autorizada a adotar medidas acautelatórias da ordem e da segurança, diferindo o exercício do direito de defesa pelo motorista.

Gabarito (C)



É importante destacar a distinção entre duas características da autoexecutoriedade, consoante ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro e, de forma mais contundente, Celso Antônio Bandeira de Mello, a partir do estudo da doutrina francesa.

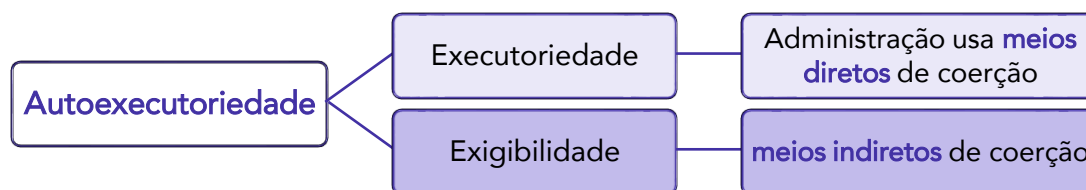
De acordo com estes autores, o atributo da autoexecutoriedade poderia ser desdobrado em duas características: a **executoriedade** e a **exigibilidade**.

A **executoriedade** consiste na possibilidade de a Administração **executar diretamente** sua decisão pelo uso da força. É o caso, por exemplo, da demolição de um prédio em ruínas, em que a Administração pode demolir, com seus próprios meios (tratores, escavadeiras, pessoal etc), aquele edifício. A executoriedade **não** está presente em todos os atos de polícia.

Já na **exigibilidade** a Administração somente tem a seu dispor **meios indiretos** de coerção. É o caso, por exemplo, da determinação da Administração para instalação de corrimão na escada de um hospital. Tal ordem, por ser presumidamente válida e gozar de imperatividade, **deve ser cumprida**. No entanto, quando se fala em mecanismos de exigir seu cumprimento, reparem que a administração não poderia, ela própria, instalar tal escada (meio direto de execução). Neste caso, ela estaria limitada a utilizar meios indiretos de coerção, como a aplicação de uma multa pelo descumprimento da ordem.

Em síntese:





Este desdobramento da autoexecutoriedade foi cobrado na questão abaixo:

FCC/ Câmara Legislativa do Distrito Federal – Consultor Legislativo (adaptada)

A atuação da Administração no exercício do poder de polícia, de acordo com os limites do regime jurídico administrativo que a informa, é dotada de exigibilidade, representada por meios indiretos de coerção, como aplicação de multa, e, quando expressamente previsto em lei, de auto- executoriedade, que autoriza a Administração a por em execução suas decisões, sem necessidade de ordem judicial.

Gabarito (C)

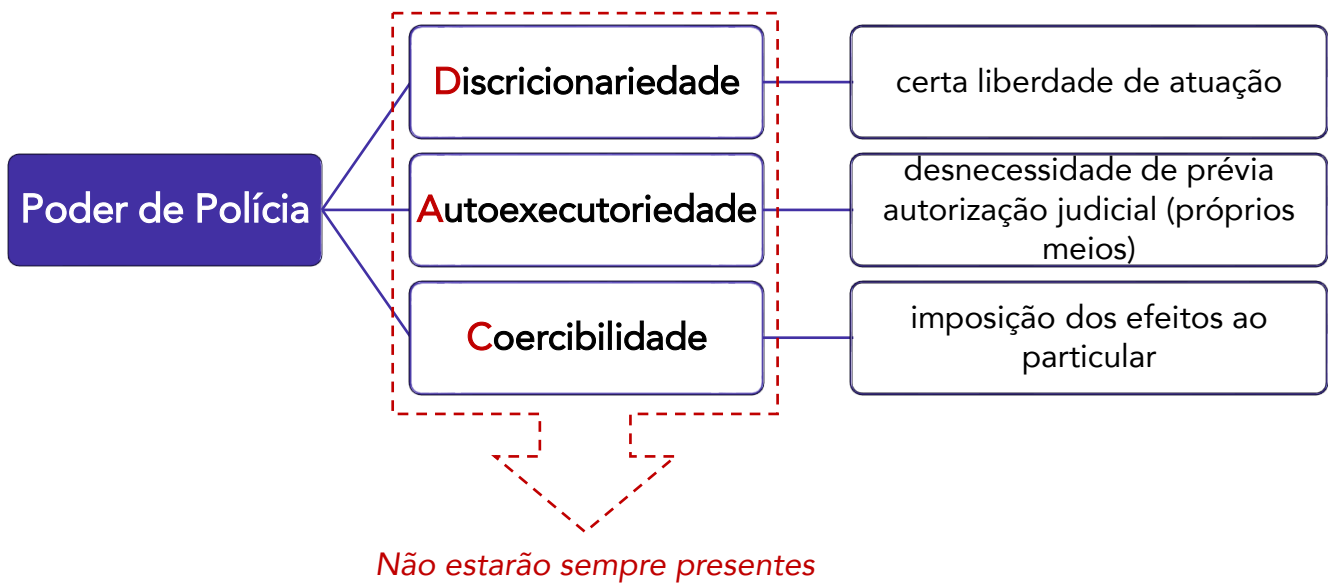
➤ Coercibilidade

O último atributo do poder de polícia consiste na **coercibilidade**, que, em alguma medida se confunde com a autoexecutoriedade, consiste na **imperatividade**, na **imposição dos efeitos** do ato de polícia ao particular. Caso o particular resista em cumprir o ato de polícia, a coercibilidade autoriza, em alguns casos, inclusive o **uso da força**.

Assim como comentamos em relação aos outros dois atributos, haverá atos de polícia **não dotados de coercibilidade**, como em casos de licenças para exercício de determinada atividade (a licença não obriga o particular a exercer aquela atividade).



Para não confundirmos estes três atributos, vejam o seguinte quadro:



Setores de atuação

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁵, o interesse público tutelado por meio do poder de polícia diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como **segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade**. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc.

Para melhor contextualizar, veja alguns exemplos que demonstram as múltiplas situações em que o poder de polícia é empregado¹⁶:

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 4646

¹⁶ ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. Direito Administrativo Esquematizado. 1ª ed. Ed. Método. P. 243.



Fiscalização exercida sobre pessoas físicas ou jurídicas pelos conselhos de fiscalização profissional (Crea, CRM, CRO etc)	Apreensão de mercadoria estragada em depósito alimentício	Lavratura de auto de infração contra empresa que violou normas relativas à vigilância sanitária
Suspensão de atividades lesivas ao meio ambiente	Apreensão de mercadoria ilegal na alfândega	Interdição de um estabelecimento que viole normas sanitárias
Aplicação de uma multa a restaurante que infringiu normas ligadas à proteção da saúde pública	Demolição de edifício particular que ameaçava ruir	Expedição de porte de arma de fogo

Outra manifestação do poder de polícia que merece maiores comentários consiste na **fiscalização de trânsito**.

Toda a jurisprudência do STF se desenvolveu em torno do raciocínio de que¹⁷ “fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui **mero exercício de poder de polícia**, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais”.

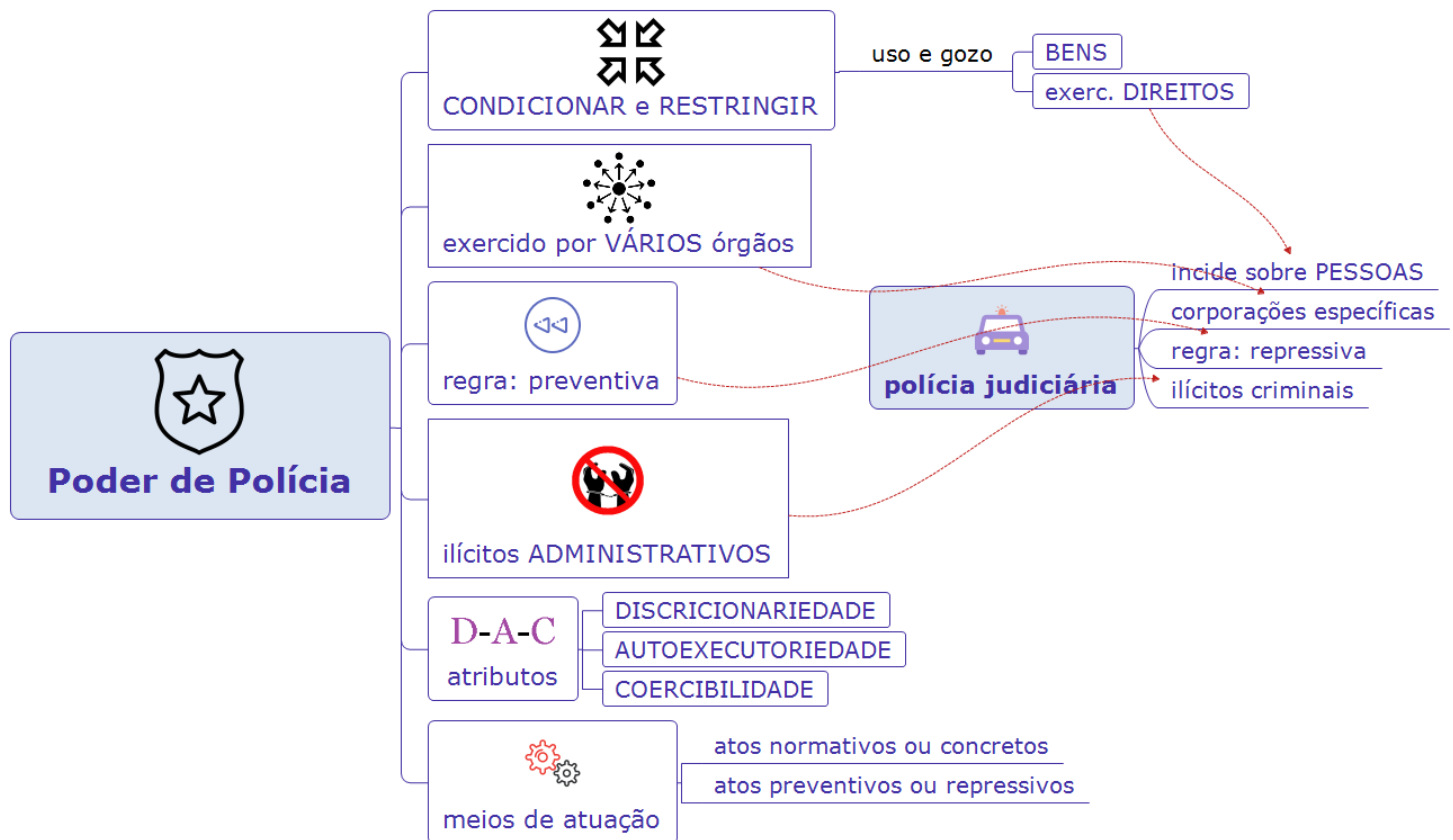


ESQUEMATIZANDO

Agora vamos resumir os principais pontos do poder de polícia que acabamos de estudar:

¹⁷ RE 658570, rel. Min. Marco Aurélio, 6/8/2015, Repercussão Geral





Limites

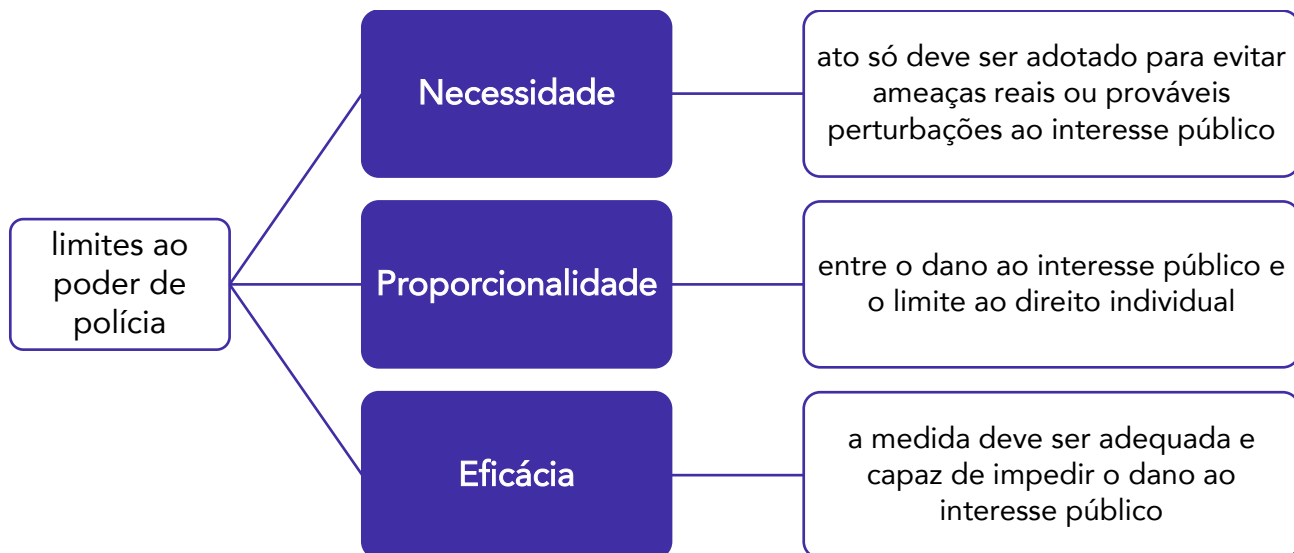
O poder de polícia, embora seja revestido de discricionariedade, não é absoluto. Um dos limites ao poder de polícia, bem como a toda atuação discricionária da administração pública, consiste nos **princípios da razoabilidade e proporcionalidade**.

Por meio da proporcionalidade e razoabilidade, busca-se equilíbrio na atuação estatal, de modo a não impor restrições ao particular que não sejam efetivamente indispensáveis à satisfação do interesse público, especialmente nos **atos de polícia administrativa**.

A partir dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, temos que a atuação da polícia administrativa obedece aos limites da **necessidade**, **proporcionalidade** e **eficácia** (de onde surgirá o mnemônico **N-P-E**).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro:





Imaginem o exemplo de um pequeno estabelecimento comercial, que não renovou seu alvará sanitário para funcionamento. E, como consequência, a administração municipal determina a demolição do estabelecimento (supondo que exista previsão legal quanto a esta sanção).

É razoável a sanção aplicada?

Pelo contrário, é absurda, é desarrazoada a penalidade. Houve desrespeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

E, como ato administrativo **desarrazoado**, será **nulo** (e não apenas inconveniente) tal exercício do poder de polícia.

Fases da atividade de polícia (ciclo de polícia)

A partir da análise das diversas **etapas da atuação** de órgãos revestidos de poder de polícia, a doutrina aponta a existência de **quatro fases** da atividade de polícia, também chamadas de “ciclo de polícia”¹⁸:



Adiante vamos comentar a respeito de cada uma das quatro fases:

¹⁸ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. item 119

1) Legislação ou Ordem de Polícia:

Consiste na **atividade normativa** que cria os limites e as condições para o exercício das atividades privadas e o uso de bens. Parte-se do conceito amplo de poder de polícia¹⁹, considerando que a edição de lei, por parte do Poder Legislativo, que restringe e condiciona atividades particulares também é expressão do poder de polícia.

A ordem de polícia comporta duas modalidades: **restrições** ao exercício de direitos (“não faça isto”) e **condicionamentos** do exercício de direitos (“não faça dessa forma”).

Exemplos: regra prevista na legislação exigindo que o condutor de veículo automotor possua uma carteira de habilitação; preceito legal exigindo que os estabelecimentos que comercializam alimentos cumpram normas da vigilância sanitária.

2) Consentimento de Polícia:

Quando for exigido, o consentimento diz respeito à **aprovação da Administração para a prática de determinadas atividades** privadas (licenças e autorizações). Notem que nem sempre a legislação exigirá a obtenção da anuência prévia da Administração.

Exemplos: obtenção de alvará para um particular construir sua casa; obtenção de porte de arma em benefício de determinada pessoa.

3) Fiscalização de Polícia:

Durante esta etapa, a Administração verifica se o particular está cumprindo as ordens de polícia ou, quando for o caso, o consentimento de polícia.

Exemplos: blitz de trânsito; fiscalização da vigilância sanitária sobre um restaurante.

4) Sanção de Polícia:

Finalmente, havendo a constatação de infrações às ordens de polícia e, quando for o caso, ao consentimento de polícia, terá lugar a aplicação de sanções.

Exemplos: embargo de uma obra sem alvará; interdição de um restaurante; multa de trânsito.

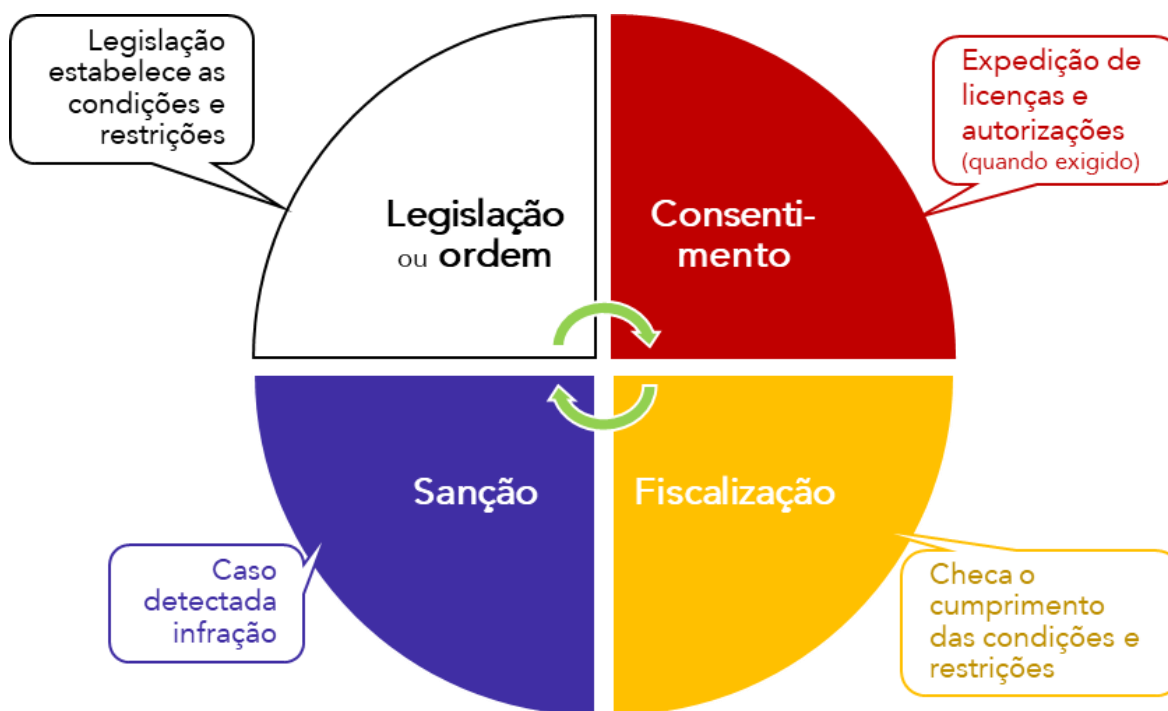
¹⁹ Adotado por doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro.





ESQUEMATIZANDO

Esquematisando as principais características do ciclo de polícia, chegamos ao seguinte diagrama:



Percebam que as etapas de **consentimento** e **sanção** de polícia, na cor branca acima, **nem sempre estarão presentes**. Isto porque, em algumas situações, a legislação não exige a expedição de autorizações ou licenças. Além disso, nem sempre haverá constatação de infrações ou a aplicação de sanção aos infratores.

Portanto:

Sempre estarão presentes as fases de **Ordem de polícia** e **Fiscalização**.



Além disso, reparem que possuem **caráter preventivo** as fases de **ordem** e **consentimento**. E a fase de **sanção**, **caráter repressivo**.

Cobrança de taxa

É importante comentarmos, também, acerca da cobrança de **taxa** pelo exercício do poder de polícia.

Exemplo: taxa (que tem natureza de tributo) de fiscalização sanitária cobrada pelo município X.

Vejam o que diz o texto constitucional a respeito:

CF, art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes **tributos**: (..)

II - **taxas**, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

A possibilidade de cobrança de taxas foi cobrada na questão abaixo:

FCC/ TST - Analista Judiciário – Área Administrativa (adaptada)

Suponha que determinada entidade integrante da Administração federal pretenda majorar os valores cobrados dos cidadãos para o licenciamento ambiental de empreendimentos, cuja análise e concessão encontram-se em sua esfera de competência legal. A atuação da referida entidade corresponde à expressão de poder de polícia, custeado mediante cobrança de taxa instituída, obrigatoriamente, por lei.

Gabarito (C)

Ante a previsão constitucional, a jurisprudência vem entendendo²⁰ que a cobrança de taxa em razão do poder de polícia somente é legítima quando houver **efetivo exercício do poder de polícia**.

Ou seja, o município X, no nosso exemplo, somente poderia cobrar a taxa de fiscalização sanitária caso exercesse efetivamente seu poder de polícia. Caso não exercesse seu poder de polícia, a cobrança da taxa seria abusiva.

Ok, entendi!

Mas como saber se há efetivo poder de polícia?

²⁰ A exemplo do RE nº 361.009/RJ e do RE nº 588.322/RO



A existência do efetivo poder de polícia pode ser avaliada pela existência de **aparato administrativo-fiscalizatório**, a exemplo da **existência do órgão fiscalizador**, com estrutura e competência definidas.

Nesta avaliação, não é necessário que exista “fiscalização porta a porta (*in loco*)”, até porque a administração pode se valer de outras formas de fiscalização, a exemplo do uso de sistemas informatizados.

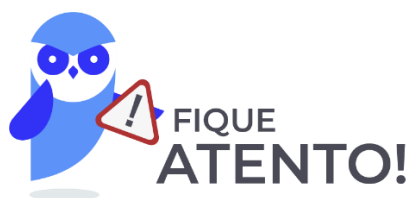
Poder de polícia originário e delegado

Tomando por base o órgão ou a entidade que executa as atividades de polícia administrativa, o poder de polícia pode ser classificado em **originário** e **delegado**.

O **poder de polícia originário** é aquele exercido por órgãos pertencentes à estrutura das próprias pessoas políticas, a saber: órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em outras palavras, trata-se do poder de polícia exercido pela **administração direta**.

Portanto, quando a Receita Federal exerce o poder de polícia, trata-se do poder originário, na medida em que tal órgão pertence à estrutura administrativa da União.

Por sua vez, o **poder de polícia delegado** é exercido por entidades da **administração indireta**. É o caso, por exemplo, do poder de polícia da Anatel, enquanto autarquia vinculada à União. Nestes casos, a **lei delega** a estas pessoas jurídicas o exercício do poder de polícia.



A partir de agora vamos passar a analisar situações em que esta **delegação do poder de polícia** é admitida e casos em que não se admite tal delegação.

Vamos lá!

Primeiramente, é importante registrar que não há controvérsias relevantes a respeito da **possibilidade** de conferir poder de polícia às **pessoas jurídicas de direito público** (ou seja, autarquias e fundações públicas). Entende-se que, em virtude da natureza pública, tais entidades podem exercer atividades típicas de Estado. Portanto,

Lei poderá delegar o poder de polícia às autarquias e fundações de direito público.



Em relação à delegação para a **iniciativa privada**, a doutrina majoritária entende **não ser possível** delegação do poder de polícia à iniciativa privada²¹. O entendimento majoritário é de que

A iniciativa privada **não** pode exercer poder de polícia.

Apesar disso, é importante registrar²² que parte da doutrina entende ser possível a delegação de atividades de **mera execução** do poder de polícia (são os chamados **aspectos materiais** do poder de polícia) a particulares. Segundo tal corrente doutrinária, seria possível ao poder público contratar uma **empresa particular** para atividades relacionadas à fiscalização de trânsito, por exemplo, como a colocação de radares de velocidade e a impressão e expedição de multas.



A grande discussão existente diz respeito à possibilidade de **pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública** (isto é, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado) exercerem o poder de polícia.

Na nossa **doutrina**, majoritariamente tem-se entendido que não há possibilidade de delegação do poder de polícia a entidades de direito privado, ainda que pertencentes à administração pública. Há uma corrente minoritária que defende a **possibilidade de delegação** a entes públicos de direito privado, desde que seja feita **mediante lei**.

Há, ainda, posicionamento doutrinário, de caráter intermediário, defendendo a possibilidade de delegação de **algumas fases** do poder de polícia, como a fiscalização.

Se formos examinar a jurisprudência brasileira a este respeito, merecem destaques dois entendimentos, sendo um do STJ do ano de 2016 e outro do STF de 2020, o qual tende a prevalecer sobre o anterior.

O **STJ** adotou a posição doutrinária intermediária, defendendo a delegação das **fases de consentimento** (expedição de licenças e autorizações) e **fiscalização**, ao passo que as demais seriam indelegáveis a entidades públicas de direito privado.

²¹ O caso paradigmático consiste na ADI 1717/DF. rel. Min. Sydney Sanches. Dje 28/3/2003

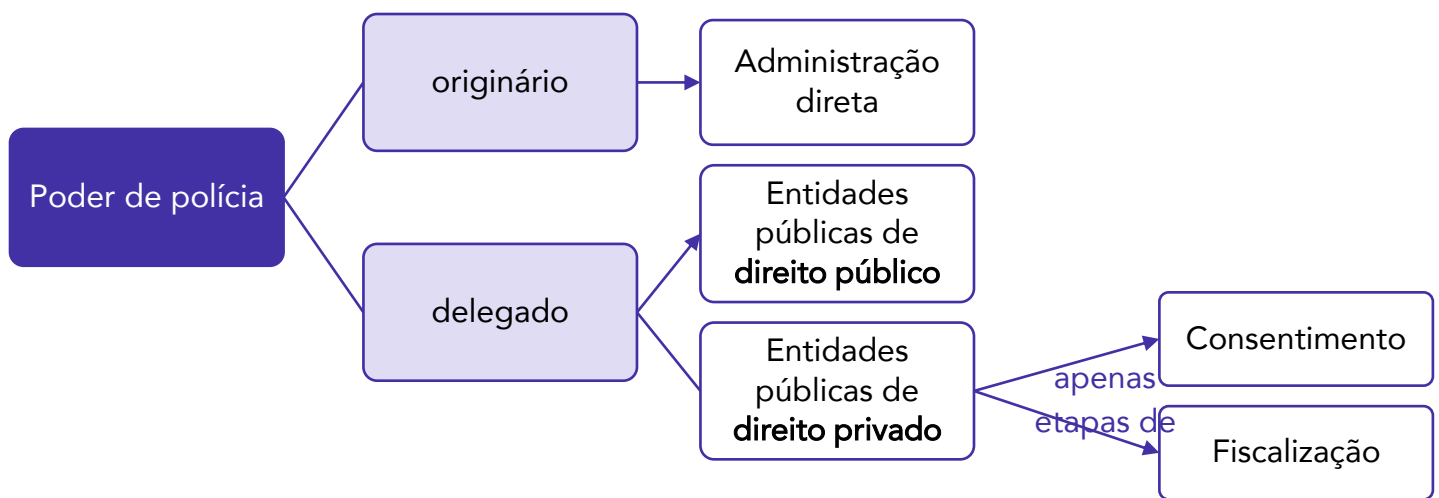
²² Consoante leciona CARVALHO, Matheus. in Manual de Direito Administrativo. 4ª ed. JusPodivm. p. 137



Portanto, segundo tal entendimento do STJ, seria possível que entidades de direito privado da administração indireta exerçam poder de polícia, especificamente nas fases de consentimento e fiscalização.

Em relação às fases de **ordem** (também chamada de legislação) e de **sanção de polícia** o STJ entendeu que decorrem diretamente do poder de império, não sendo passíveis de delegação legal.

Portanto, o posicionamento do STJ poderia ser sintetizado da seguinte forma:



Já no âmbito do **STF**, vale destacar que, em outubro de 2020, houve o aguardado julgamento do RE 633.782/MG, com repercussão geral reconhecida (tema 532). Diferentemente do STJ (posição intermediária), o Supremo adotou tese de que seria possível delegar a entidades públicas de direito privado **até mesmo a aplicação de multas de polícia**²³.

O STF defende que a única fase do ciclo de polícia que é **absolutamente indelegável** é a **ordem de polícia**, sendo que os "atos de consentimento, de fiscalização e de aplicação de sanções podem ser delegados a estatais que (..) possam ter um regime jurídico próximo daquele aplicável à Fazenda Pública".

Para o Supremo, atendendo-se a alguns requisitos, até mesmo sociedades de economia mista (entidades públicas de direito privado) poderiam exercer o poder de polícia, inclusive aplicar multas de trânsito²⁴.

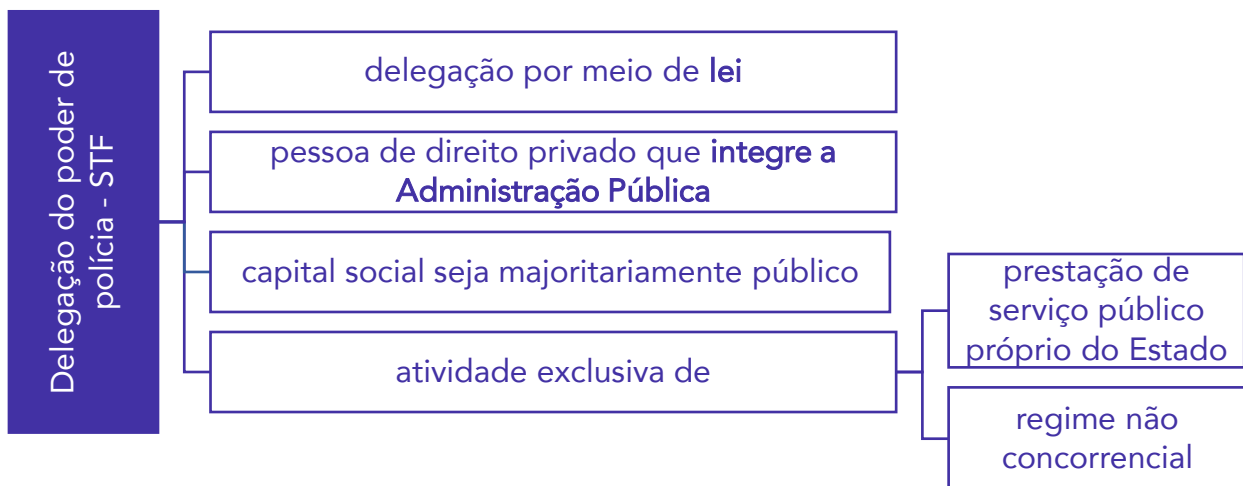
²³ Tal construção do STF decorre do fenômeno que parte da doutrina tem chamado de "autarquização das empresas estatais", por meio do qual são estendidas algumas das prerrogativas do direito público a estatais que se enquadrem em determinadas situações.

²⁴ O caso concreto analisado pelo STF consistiu na possibilidade de a BHTrans (sociedade de economia mista do município de Belo Horizonte/MG) aplicar multas de trânsito.

Nesse sentido, o STF firmou o seguinte entendimento:

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

Podemos sintetizar estes requisitos por meio do seguinte diagrama:



Reparem o seguinte:

- 1) Um mero decreto não poderia realizar a delegação do poder de polícia (pois exige-se **lei** em sentido formal).
- 2) Para que possa exercer poder de polícia, a estatal deve ser uma "**prestadora de serviço público**", não podendo explorar atividades econômicas. Segundo o STF, deve se dedicar exclusivamente a prestar "serviço público de atuação própria do Estado"²⁵.

²⁵ De modo direto, podemos dizer que "Serviços públicos próprios" são os serviços públicos propriamente ditos, aqueles que o Estado assume como seus (ex. defesa nacional, segurança pública); distinguem-se dos "serviços públicos impróprios", que são atividades privadas que, por atenderem a necessidades de interesse geral, acabam se submetendo a regras estatais (ex. serviço de táxi). Estes últimos, apesar de se sujeitarem a algumas regras do Estado, o Estado não é seu titular.

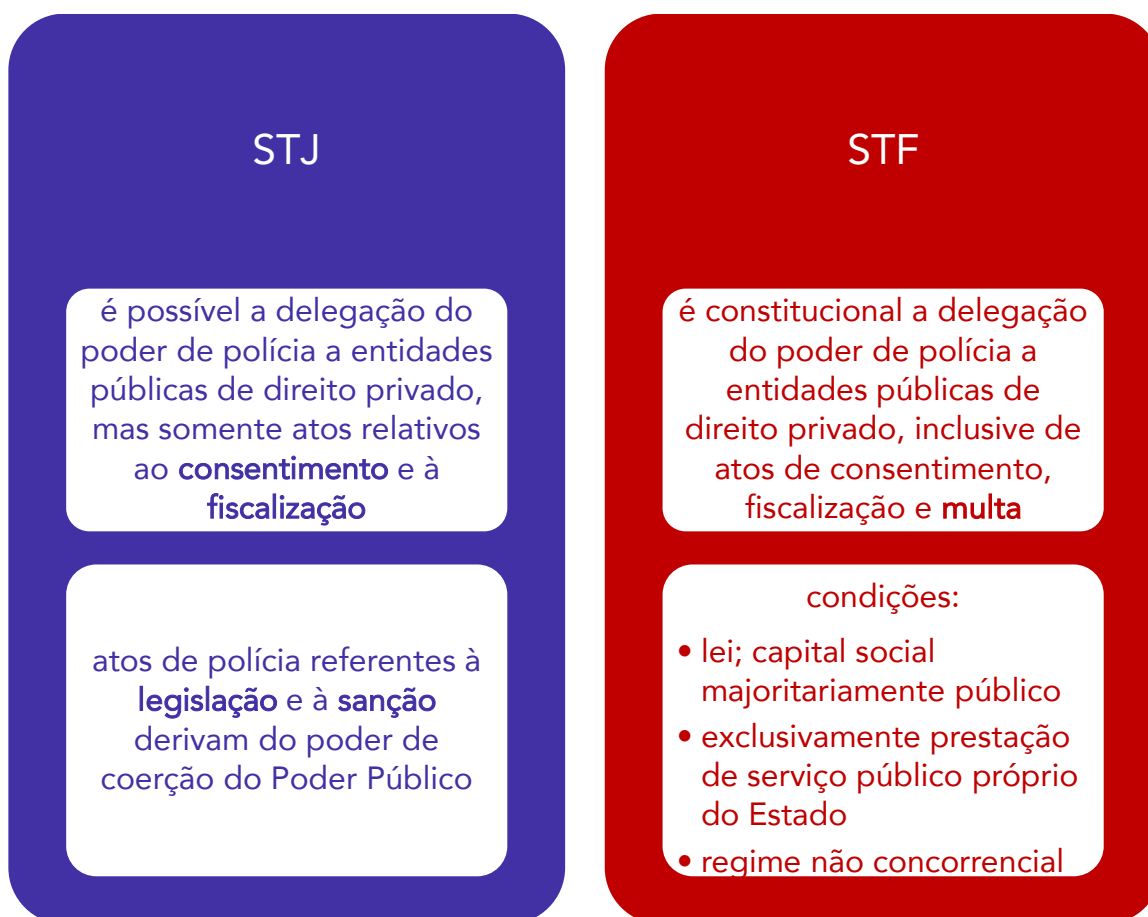


3) Além disso, a estatal deve prestar o serviço público sem ter uma outra “concorrente” naquele mercado (por exemplo, não poderia haver uma empresa privada que prestasse aquele mesmo serviço, concorrendo com a estatal). Em outras palavras, deve se tratar de prestação de serviço em “em regime não concorrencial”.



ESQUEMATIZANDO

A tendência é que o novo entendimento do STF se sobreponha ao entendimento anterior do STJ, mas para fins de prova é importante conhecermos de perto as diferenças entre eles:



Prescrição

Para encerrar o assunto “poder de polícia”, é importante destacar a **prescrição** aplicável ao tema. São situações em que, mesmo diante da infração, a Administração e seus agentes **não poderão agir**. A ocorrência de prescrição impede, por exemplo, a aplicação de qualquer sanção ao infrator.



No âmbito federal, a prescrição aplicável aos atos decorrentes do poder de polícia encontra-se disciplinada na Lei 9.873/1999, a qual estipula prazo de **cinco anos** para a ação punitiva de cunho administrativo:

Lei 9.873/1999, art. 1º **Prescreve em cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados da data da prática** do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Além disso, uma vez instaurado o processo administrativo para punição dos infratores, a administração deverá concluí-lo, sem deixar o processo parado por mais de **três anos**, como regra geral, sob pena de ocorrer a chamada **prescrição intercorrente**:

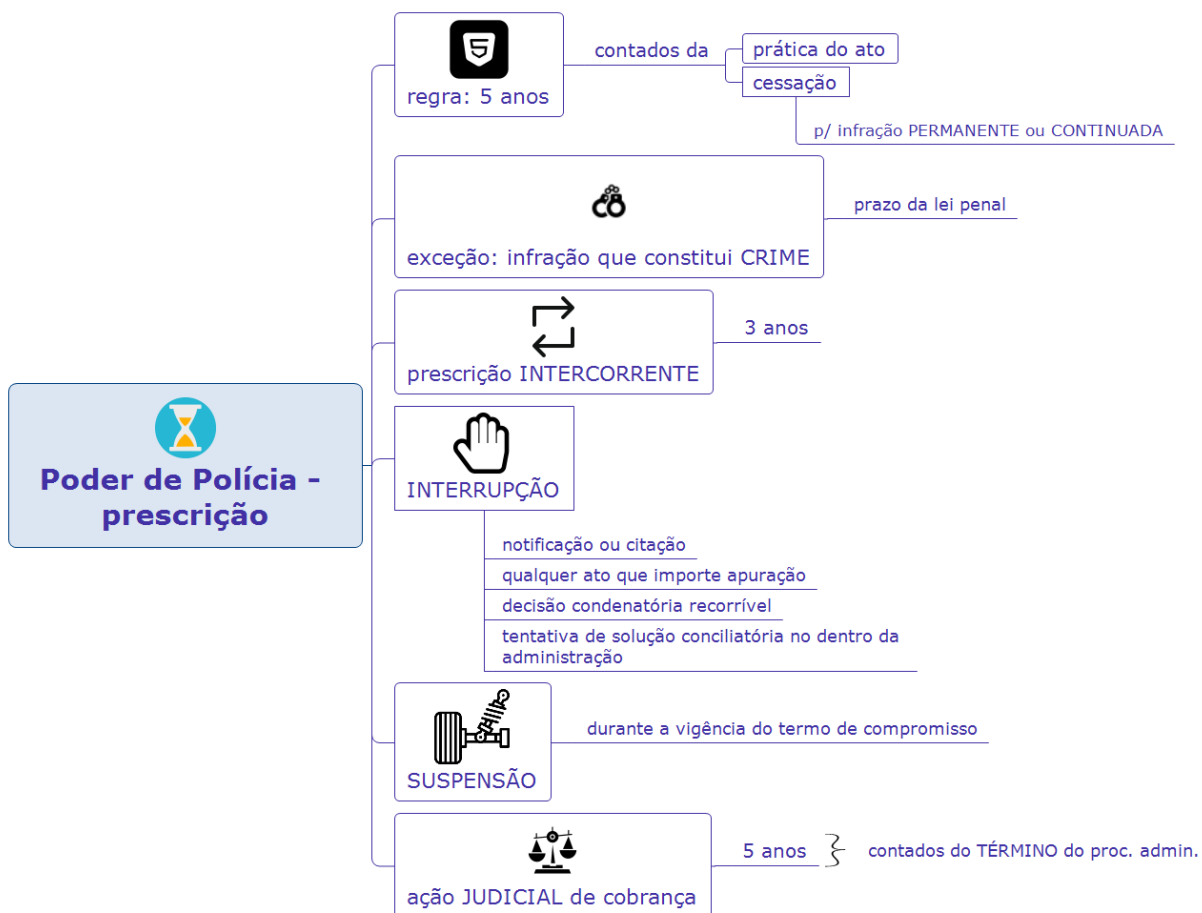
Lei 9.873/1999, art. 1º, § 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo **paralisado por mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

É importante mencionar que, se a infração administrativa for, ao mesmo, **ilícito criminal**, estes **prazos acima deixam de valer**. Nestes casos, prevalecem os prazos previstos nas respectivas leis penais:

Lei 9.873/1999, art. 1º, § 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também **constituir crime**, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

A referida lei detalha, ainda, uma série de outras regras atinentes à prescrição, como hipóteses de interrupção da contagem do prazo (art. 2º), de suspensão (art. 3º), além de disposições quanto à prescrição da ação judicial de cobrança (art. 1º-A), sintetizadas no quadro a seguir:





USO E ABUSO DE PODER (EXCESSO DE PODER E DESVIO DE PODER)

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA

O **uso** do poder, embora seja **obrigação** do administrador público (já que tem natureza de poder-dever), não deve ser confundido com seu **abuso**, o qual consiste no **uso ilegítimo** dos poderes conferidos ao agente público.

Consoante exemplifica Hely Lopes Meirelles, trata-se do emprego abusivo da força, da violência contra o administrado, a utilização desproporcional do poder.

O **abuso de poder** ocorre quando (i) o agente público, embora seja competente para a prática do ato, **ultrapassa os limites** de suas atribuições ou (ii) se **desvia das finalidades** administrativas.

O **abuso** é, portanto, gênero que comporta duas espécies:



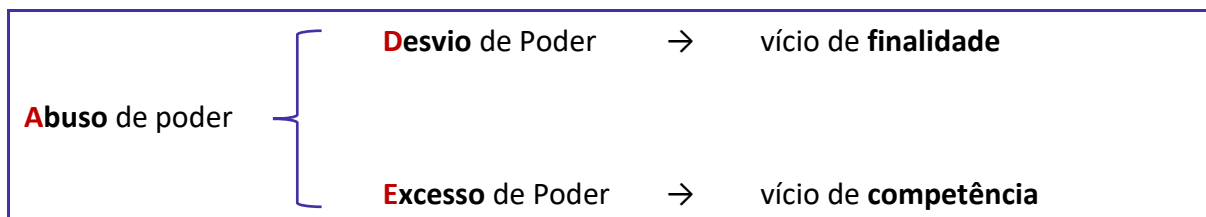
O **excesso de poder** representa um vício quanto ao elemento **competência** dos atos administrativos. É o caso, por exemplo, de um agente público que aplica sanção a outro servidor público sem que detenha competência legal para tanto.

Já o **desvio de poder** consiste no vício do elemento **finalidade** dos atos administrativos, sendo também denominado de abuso por **desvio de finalidade**. O exemplo clássico é a autoridade que determina a remoção de um servidor público para outro local do território brasileiro, com finalidade punitiva. Como ainda estudaremos, a remoção não consiste em punição, sua finalidade é a adequação do quadro de pessoal.





Para não errar na hora da prova, lembrem-se que **A**buso (que se inicia com a primeira letra do alfabeto) vem primeiro, por constituir gênero, que comporta duas espécies:



Nem preciso dizer que o abuso de poder é uma ilegalidade, de sorte que a prática de ato administrativo com tal vício poderá ensejar sua invalidade.

Não podemos confundir "**abuso de poder**", comentado acima, com "**abuso de autoridade**".

Enquanto abuso de poder consiste em uma ilegalidade administrativa, abuso de autoridade são **crimes** previstos na Lei 13.869/2019, que podem chegar a resultar na prisão do infrator.

É importante destacar ainda que o abuso do poder pode ser visualizado também na **omissão** da Administração. Ou seja, poderá ocorrer abuso de poder tanto na ação estatal (**conduta comissiva**) quanto na omissão estatal (**conduta omissiva**).

Por exemplo: a legislação determina expressamente e até estipula prazo para que a administração atue. Se o gestor público é omissivo, se nega a atuar, fica caracterizado o abuso de poder, na sua forma **omissiva**.

Assim, é lapidar a lição de Hely Lopes Meirelles ao mencionar que o silêncio ou a inércia da administração pública, embora não seja ato administrativo, em alguns casos será também abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização do prejudicado.



Para encerrar este tópico faz-se mister comentar que a caracterização do abuso de poder não requer que o agente público atue com dolo. Admite-se, portanto, o abuso de poder nas formas **dolosa ou culposa**¹.

Exemplo 1: uma autoridade, no intuito de prejudicar um servidor, determina sua remoção para localidade distante de sua residência, sem que o local de destino necessitasse daquele servidor.

Aqui houve um ato comissivo de abuso de poder (desvio de poder), na modalidade dolosa. A autoridade competente teve a intenção de praticar aquele ato.

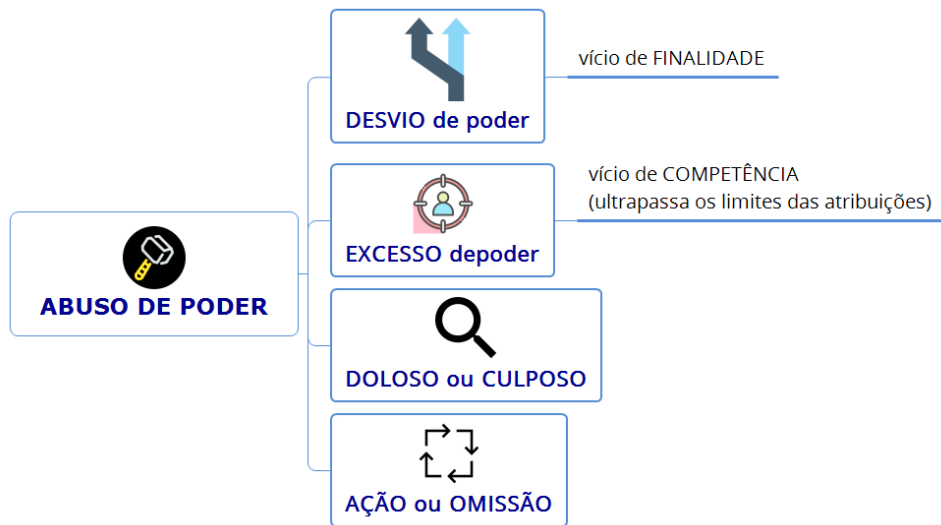
Exemplo 2: a 'autoridade A' pratica um ato normativo que era da esfera de competência da 'autoridade B', imaginando que era competente para tanto (havia um parecer jurídico interpretando equivocadamente a legislação).

Neste segundo exemplo, houve abuso de poder (excesso de poder) na forma culposa.

Portanto, para a caracterização do abuso de poder não é necessário avaliar se a omissão do gestor foi dolosa ou culposa.



¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 114.



DEVERES ADMINISTRATIVOS

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Como consequência do princípio da indisponibilidade do interesse público, são atribuídos aos agentes públicos uma série de deveres especiais. Para fins de prova, vamos destacar os principais deveres administrativos.

Poder-Dever de Agir

O **poder** do agente público é revestido de natureza de **dever**. Assim, se a legislação confere ao agente público um poder para desempenhar suas atribuições, tal gestor tem o **dever de agir**.

Se, para o particular, o poder de agir é mera faculdade, no setor público, o agente tem a obrigação de atuar (poder-dever). As atribuições conferidas ao agente público pelo ordenamento jurídico não consistem em meras faculdades.

Trata-se da mais clara manifestação do princípio da indisponibilidade do interesse público: o poder de agir é, ao mesmo tempo, um dever.

Por exemplo: se a lei confere ao servidor da Receita Federal determinado poder, não se admite a **renúncia** deste poder pelo agente público.

Em outro giro, temos que a **inércia** do administrador também representa violação ao dever de agir. Assim, se há obrigação legal de agir e o administrador público se mostra omissa (inerte), tal atuação é ilegal (abuso de poder), podendo o administrado se socorrer das medidas cabíveis para exigir a atuação comissiva estatal.

Carvalho Filho¹ diferencia as omissões específicas e genéricas da seguinte forma:

Omissões específicas: inércia do administrador nas situações em que há expressa imposição legal no sentido do *facere* administrativo, em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo determinado, a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável.

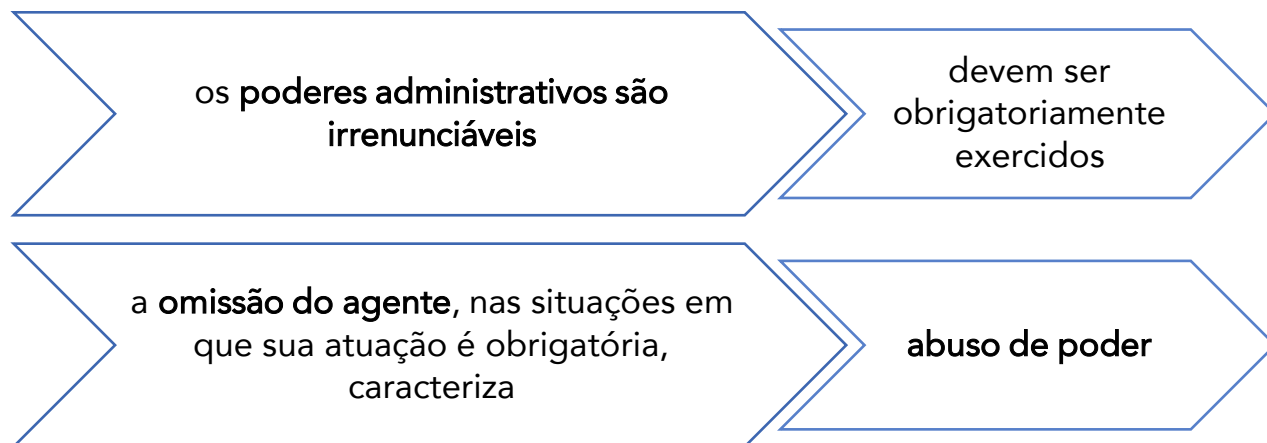
Omissões genéricas: não há imposição expressa em lei. Cabe ao administrador avaliar a oportunidade para adotar as providências positivas. Para estas, nem sempre caberá

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 47



responsabilizar o administrador público. Deve-se avaliar a omissão à luz da **reserva do possível**, já que não se poderia exigir a atuação administrativa impossível.

Consoante sintetiza Marcelo Alexandrino², tem-se duas principais decorrências do poder-dever de agir:



Dever de Eficiência

Por meio da EC 19/98, a eficiência foi alçada como **princípio constitucional expresso**, mencionado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sinalizando a preocupação do constituinte também com o modo de organizar e estruturar a administração pública.

Mas, mesmo antes disso, a própria legislação³ e a doutrina reconheciam que a conduta dos agentes públicos deveria ser marcada pela eficiência (**eficiência funcional**).

Em virtude do dever de eficiência a atuação do agente deve ser pautada por **rendimento funcional, perfeição técnica, produtividade, celeridade, economicidade, atuação planejada e controlada**.

Dever de Probidade

O **dever de probidade**⁴ exige que o agente público atue de forma **ética, honesta**, em consonância com o **princípio da moralidade**, expresso constitucionalmente.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 270

³ A exemplo, no âmbito federal, do Decreto-Lei 200/1967.

⁴ Probidade é qualidade de quem é **probo**. Tem sentido de integridade, honestidade.



Quando se fala no dever de probidade, temos que nos lembrar que seu descumprimento resulta nos chamados **atos de improbidade administrativa**, os quais sujeitam o infrator a diversas penalidades legais, nos seguintes termos:

CF, art. 37, § 4º - Os **atos de improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ao lado do dever de probidade, temos o dever de prestar contas, tratado a seguir. Dever de Prestar Contas

O **dever de prestar contas**, natural do estado republicano, tem como pressuposto o fato de o administrador público exercer, como encargo, como múnus público, a gestão dos bens e interesses alheios, da coletividade.

Se ao administrador público são confiados bens e atividades para alcance do interesse público, nada mais natural do que exigir que este **informe** e **relate** como foi sua gestão.

Por exemplo: o Ministro do Trabalho, anualmente, deve prestar contas de sua gestão, informando quais ações foram tomadas durante sua gestão, quais objetivos foram atingidos, como foi gasto o orçamento etc.

Trata-se de dever bastante amplo, que alcança **até mesmo os particulares** que, de algum modo, administrem recursos públicos.

De acordo com Hely Lopes Meirelles⁵

A regra é **universal**: quem gere dinheiro público ou administre bens ou interesses da comunidade **deve contas ao órgão competente para fiscalização**.

Vejam o que diz o dispositivo constitucional abaixo, alterado pela EC 19/98:

Constituição Federal, art. 70, parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre** dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

Apesar do dispositivo constitucional acima se referir expressamente à gestão de bens e dinheiros públicos (gestão financeira e patrimonial), o dever de prestar contas, de modo geral, alcança todos

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 111.



os atos de governo e de administração. Segundo Carvalho Filho⁶, o dever de prestar contas abrange o “círculo integral da gestão”.



ESQUEMATIZANDO

Princípio da indisponibilidade do interesse público

dever de agir

dever de
eficiência

dever de
probidade

dever de
prestar contas

⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 67



CONCLUSÃO

Bem, pessoal,

Esta aula aborda conceitos ainda abstratos do direito administrativo. Adiante veremos que tais poderes são materializados na forma de atos administrativos.

É importante saber diferenciar cada um dos poderes administrativos e conhecer suas principais características. Fiquem atentos, ainda, aos detalhes dos **Poderes Regulamentar e de Polícia**, eles possuem uma importância especial em provas.

Adiante teremos, como de costume, nosso **resumo** e as **questões comentadas** relacionadas ao tema da aula de hoje =)

Um abraço e bons estudos,

Prof. Antonio Daud



@professordaud



www.facebook.com/professordaud



RESUMO

Poderes Administrativos

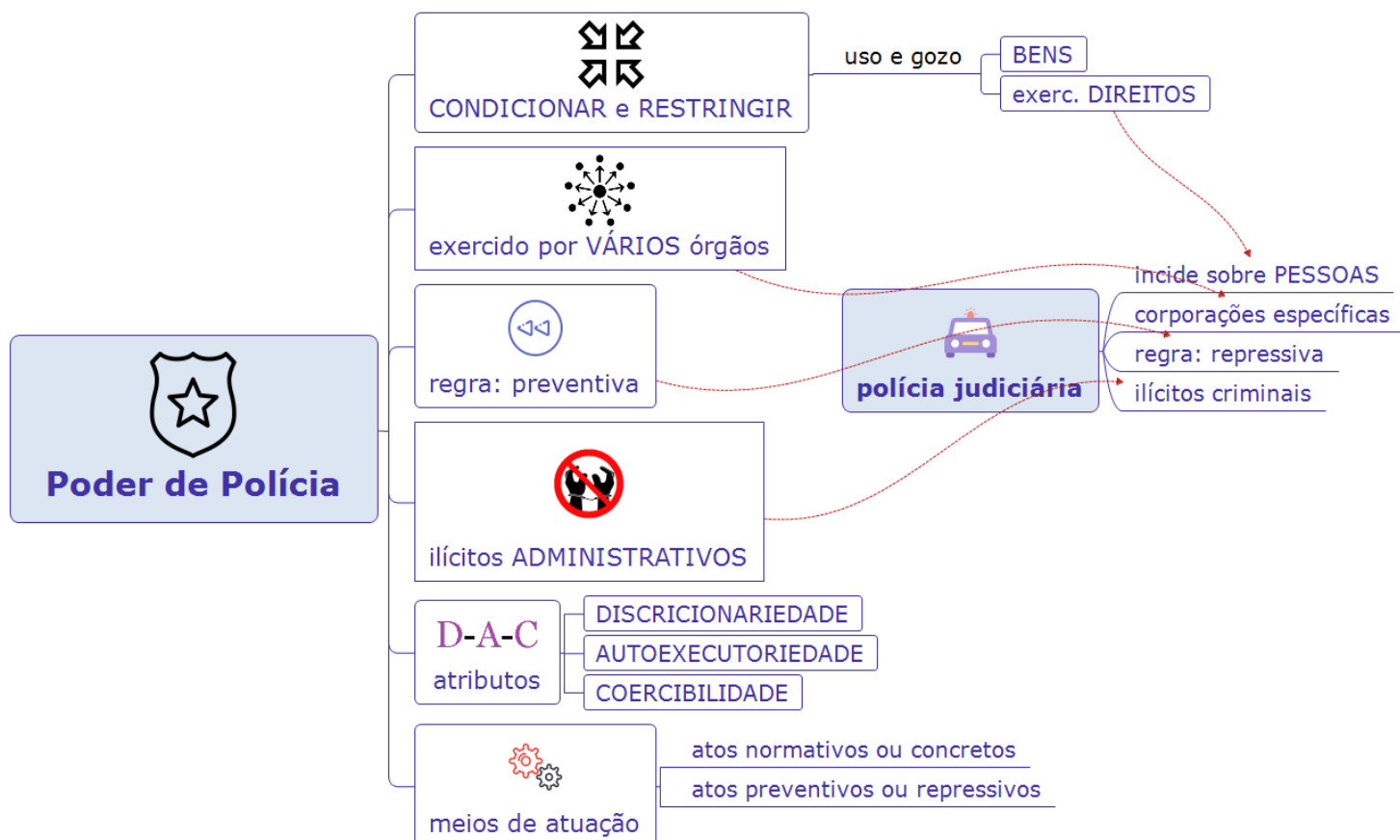
- São **instrumentais** (diferentemente, os Poderes do Estado são estruturais)
- Decorrem do **princípio da Sumpremacia do interesse público**

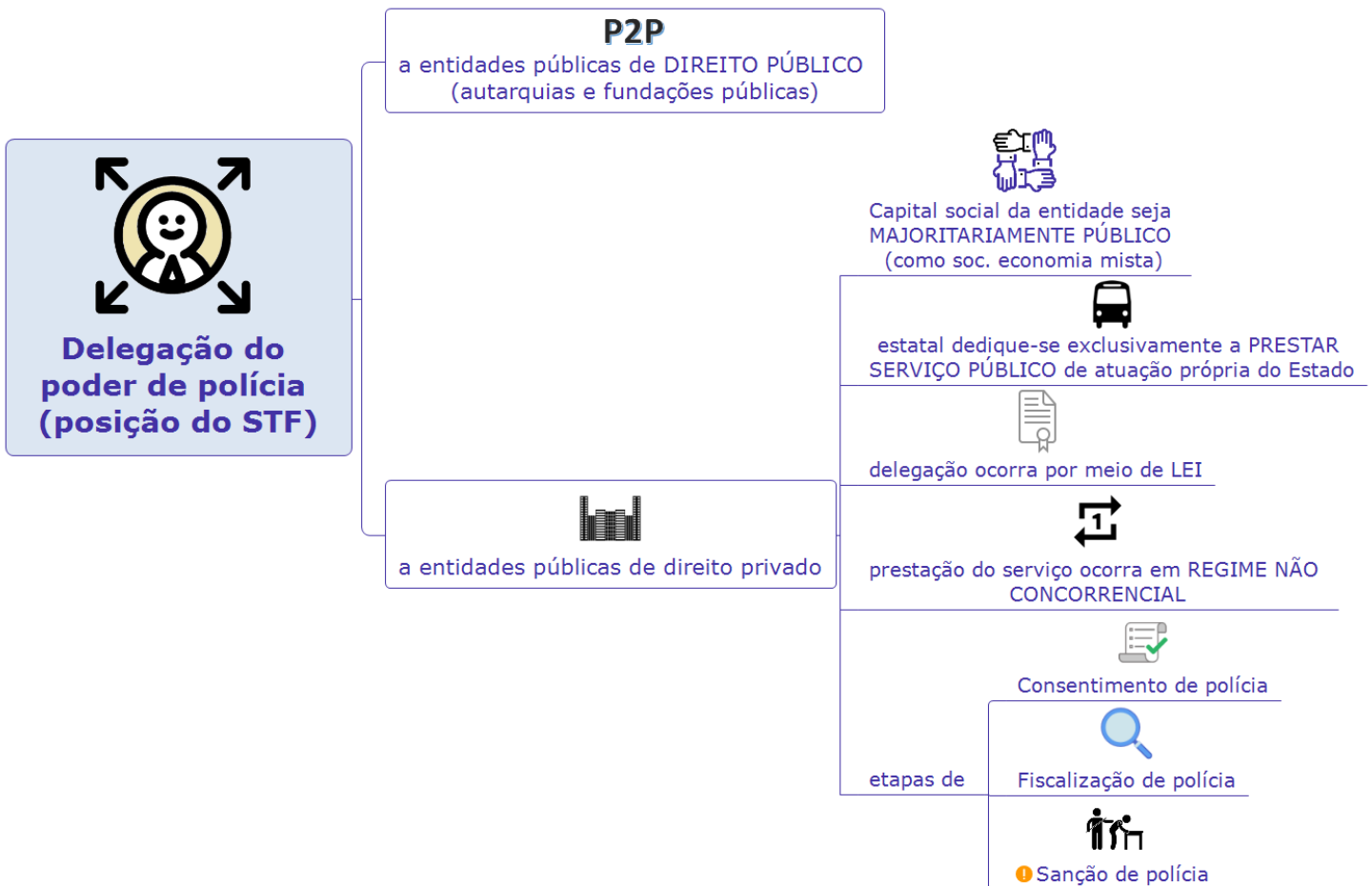
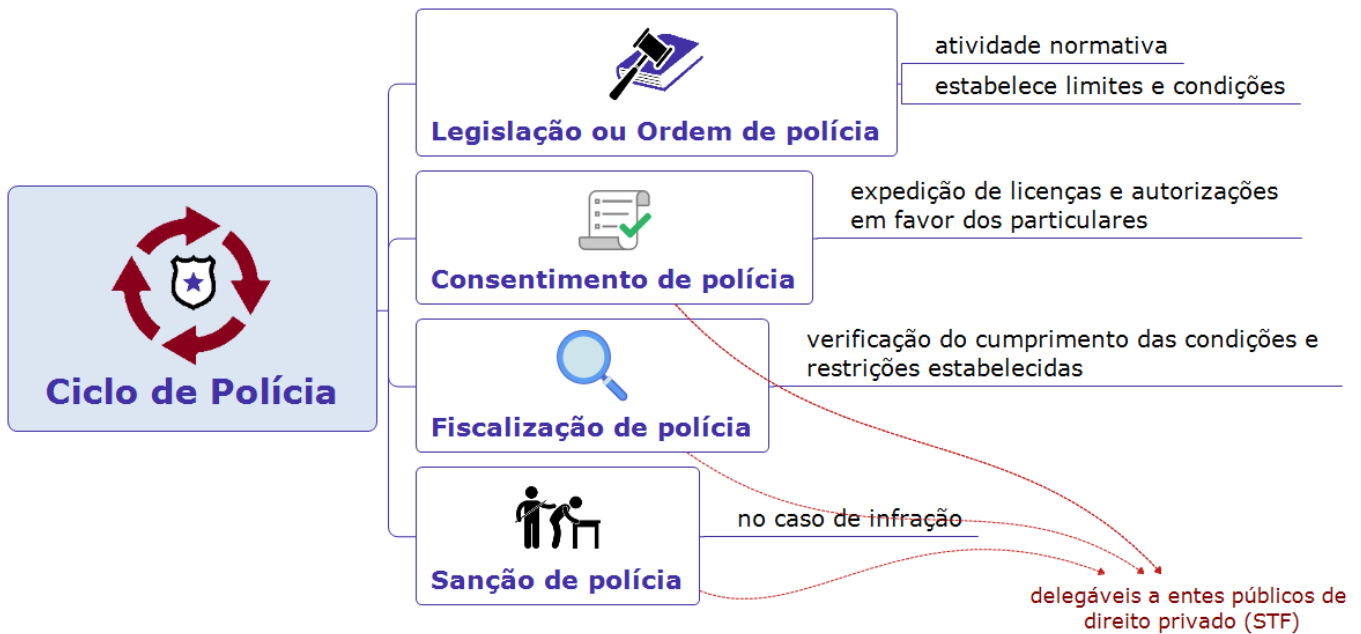
Poderes Administrativos

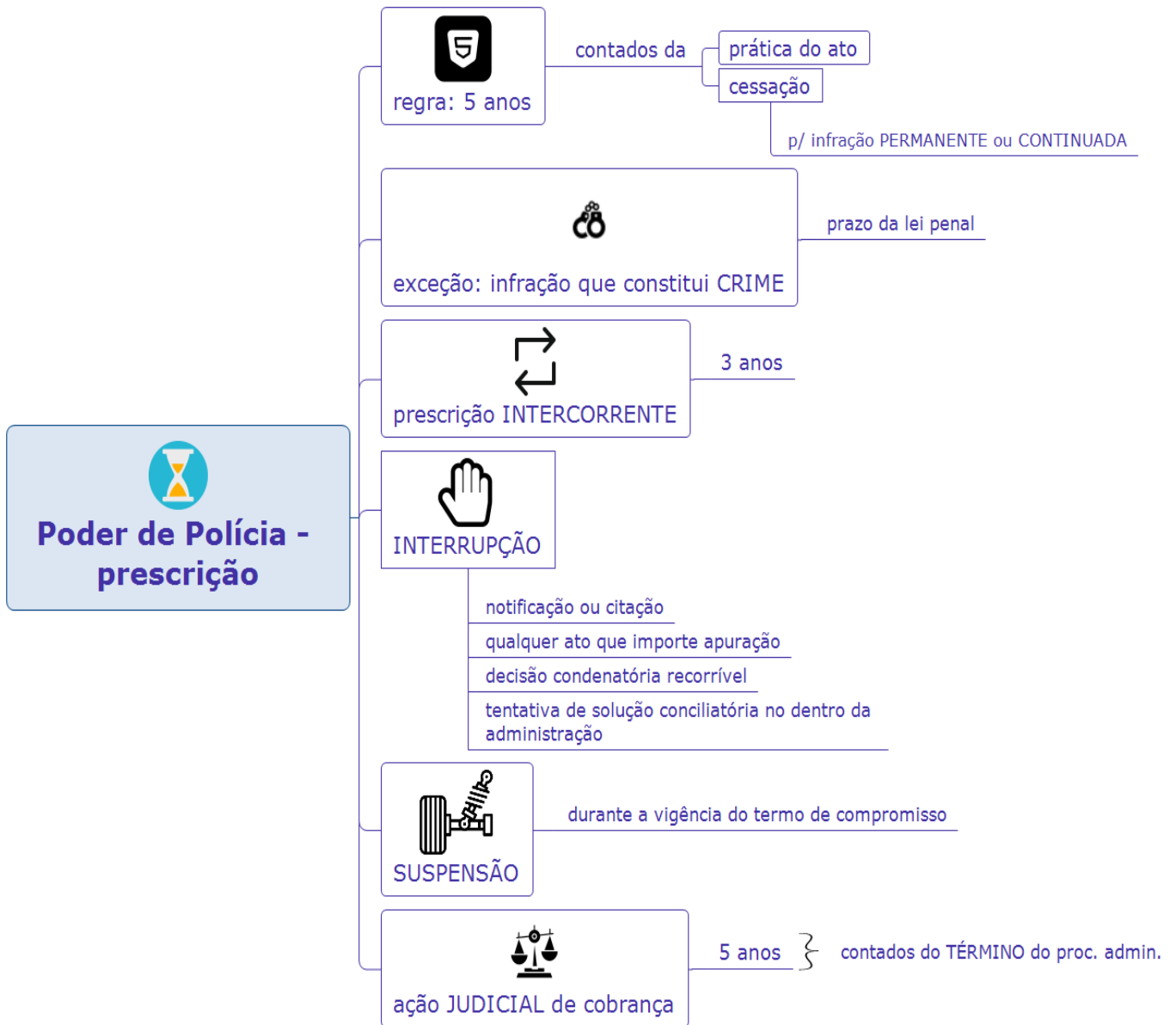
Poder Vinculado	<ul style="list-style-type: none">✓ prática de atos administrativos vinculados✓ trata-se, na verdade, de uma limitação à atividade administrativa
Poder Discricionário	<ul style="list-style-type: none">✓ prática de atos administrativos discricionários✓ lei prevê expressamente ou utiliza conceitos jurídicos indeterminados✓ juízo de conveniência e oportunidade (mérito administrativo)✓ deve observar princípios da razoabilidade e da proporcionalidade✓ suscetível de controle pelo Poder Judiciário
Poder Hierárquico	<ul style="list-style-type: none">✓ distribuir e escalonar funções entre seus órgãos✓ delegar e avocar funções✓ ordenar e rever a atuação de agentes✓ subordinação entre servidores e entre órgãos da mesma PJ✓ não há subordinação entre PJs diferentes✓ subordinação ≠ vinculação (sem hierarquia)
Poder Disciplinar	<ul style="list-style-type: none">✓ aplicação de penalidades àqueles sujeitos à disciplina interna da Administração<ul style="list-style-type: none">○ servidores○ particulares com vínculo jurídico específico✓ há discricionariedade
Poder Regulamentar	<ul style="list-style-type: none">✓ forma de decretos editados pelo Chefe do Executivo✓ decretos regulamentares:<ul style="list-style-type: none">○ permitir execução da lei○ não inovam o ordenamento jurídico○ competência indelegável

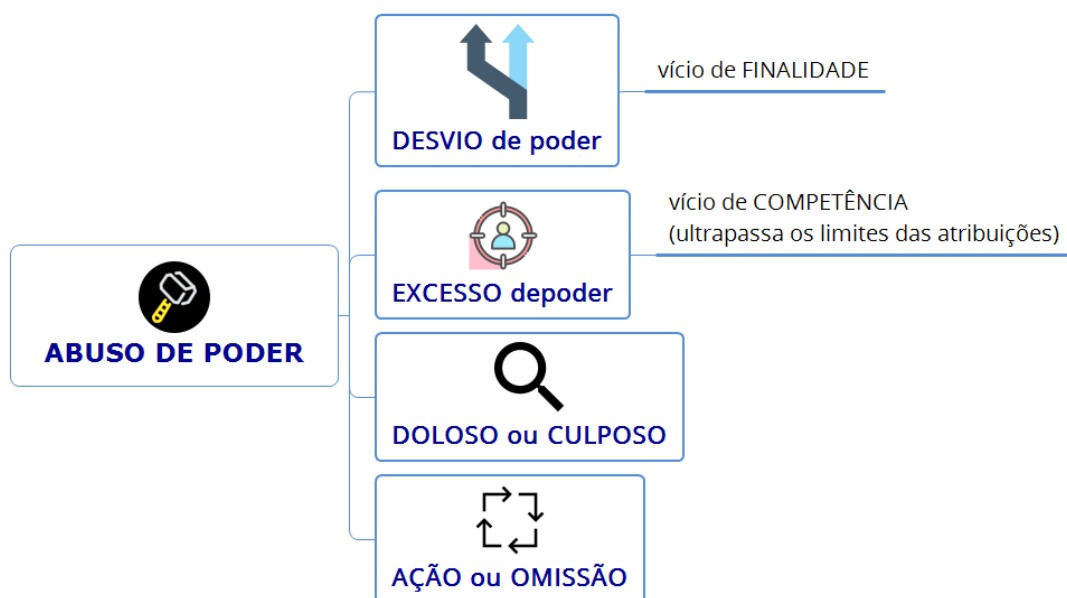


- ✓ decretos autônomos
 - organização e funcionamento da administração federal (sem aumento de despesa e sem criação/extinção de órgãos)
 - extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos
 - delegável (a competência para dispor sobre tais matérias)
- ✓ regulamentos autorizados
 - completar a lei (deslegalização)
 - questões de caráter técnico
- ✓ Poder Normativo: edição de Resoluções, Portarias, Deliberações, Instruções e Regimentos por outras autoridades
- ✓ Controle Legislativo: **sustar** atos que exorbitem do Poder Regulamentar
- ✓ Controle Judicial: de legalidade x de constitucionalidade (ofensa direta à CF)









Deveres da Administração Pública

Poder-Dever de Agir	<ul style="list-style-type: none">✓ poderes administrativos são irrenunciáveis (princ. da indisponibilidade do interesse público)✓ omissão do agente, nas situações em que sua atuação é obrigatória, caracteriza abuso de poder
Dever de Eficiência	✓ rendimento funcional, perfeição técnica, celeridade e produtividade
Dever de Probidade	✓ atuação do agente de forma ética, honesta e moral
Dever de Prestar Contas	<ul style="list-style-type: none">✓ até mesmo particulares que administrem recursos públicos✓ vai além da dimensão financeira



QUESTÕES COMENTADAS

1. Cebraspe/TCE-PR - 2024

No estado do Paraná, foi publicada uma lei prevendo regras específicas funcionais relacionadas aos servidores do Poder Executivo estadual. O governador do estado, então, editou um decreto com maior detalhamento das previsões estabelecidas na lei, visando à sua execução.

Considerando a situação hipotética precedente, assinale a opção que corresponde ao poder da administração que fundamenta a atuação do chefe do Poder Executivo estadual no caso.

- A) poder disciplinar
- B) poder de polícia
- C) poder de mando
- D) poder regulamentar
- E) poder hierárquico

Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. O poder disciplinar refere-se à capacidade de a administração aplicar sanções a seus servidores e subordinados por infrações cometidas no exercício de suas funções, o que não se aplica ao caso.

A **letra (B)** está incorreta. O poder de polícia relaciona-se ao controle do exercício de direitos individuais em favor do interesse público, como a fiscalização e regulação de atividades privadas, o que não se aplica ao contexto da criação de normas complementares à execução de uma lei.

A **letra (C)** está incorreta. O "poder de mando" não é um poder administrativo reconhecido doutrinariamente. A atuação do Executivo não envolve "mandar", mas sim regulamentar, organizar, e fiscalizar conforme a lei.

A **letra (D)** está correta. O poder regulamentar é o poder da administração que permite ao chefe do Poder Executivo editar decretos e regulamentos para detalhar e viabilizar a execução das leis. No caso apresentado, o governador utiliza esse poder para expedir normas complementares que dão eficácia às regras previstas na lei estadual, sem inovar na ordem jurídica, apenas detalhando e organizando sua aplicação prática.

A **letra (E)** está incorreta. O poder hierárquico refere-se à organização da administração interna, incluindo delegação e avocação de competências, e controle sobre subordinados, não sendo o fundamento para expedição de decretos regulamentares.

Gabarito (D)

2. Cebraspe/Câmara de Maceió/2024

Os poderes administrativos outorgados aos agentes públicos são irrenunciáveis.

Comentários:



Questão **correta**, conforme Marcelo Alexandrino¹, o poder do agente público é revestido de natureza de dever. Assim, se a legislação confere ao agente público um poder para desempenhar suas atribuições, tal gestor tem o dever de agir (Poder-dever de agir). Como decorrência desse poder-dever da administração pública, os poderes administrativos são irrenunciáveis e devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.

Gabarito (C)

3. Cebraspe/Câmara de Maceió/2024

O poder regulamentar exercido pela administração pública é de natureza secundária, dado que está condicionado à existência de lei preexistente.

Comentários:

Questão dada como **correta**. As leis são atos normativos primários, pois retiram o seu fundamento de validade diretamente da constituição. De outro modo, o poder regulamentar da administração pública, em regra, é de natureza derivada (e não originária), visando à produção de atos normativos secundários.

Em decorrência desta natureza derivada, como regra geral, o poder regulamentar da Administração não pode inovar o ordenamento jurídico, devendo ser exercido sem contrariar a lei preexistente sobre o tema.

Gabarito (C)

4. Cebraspe/SEFAZ-AC - TECNICO/2024

Configura exemplo de aplicação do poder hierárquico na administração pública

- A) a distribuição de funções dentro da organização administrativa.
- B) a instituição de novos tributos sem aprovação legislativa, desde que em situação emergencial.
- C) a aplicação de sanções penais a servidores públicos.
- D) a realização de atividades de policiamento ostensivo.
- E) o ato de legislar sobre temas específicos sem aprovação do Congresso Nacional.

Comentários:

A **letra (A)** está correta, Segundo Hely Lopes Meirelles, o poder hierárquico é aquele que permite à administração pública distribuir e escalonar funções entre seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecer a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro.

A **letra (B)** está incorreta, o poder hierárquico tem poder apenas para editar atos normativos de efeitos internos, com objetivo de ordenar a atuação dos órgãos subordinados. No caso em apreço, não é possível a instituição de novos tributos com base no poder hierárquico, pois geraria efeitos externos à Administração.

A **letra (C)** está incorreta, o poder hierárquico contempla apenas infrações disciplinares a servidores públicos, não abrangendo as sanções de natureza penal.

¹ ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 270



A **letra (D)** está incorreta, a realização de policiamento ostensivo está relacionada ao Poder de Polícia.

A **letra (E)** está incorreta, a competência de legislar sobre temas específicos sem aprovação do Congresso Nacional está relacionada ao Poder Regulamentar.

Gabarito (A)

5. Cebraspe/ANTT-2024

Os decretos, como produto do poder regulamentar da administração pública, dependem de autorização do Poder Legislativo para terem validade.

Comentários:

Questão **incorreta**. O poder regulamentar, em regra, manifesta-se na forma de Decretos, emitidos pelo Chefe do Poder Executivo naquela esfera de governo (ou seja, pelo Presidente da República, Governador ou Prefeito). Portanto, sem necessidade de autorização do Poder Legislativo, uma vez que os decretos regulamentares se limitam a detalhar direitos e obrigações já criados pela lei, sendo, por isso, chamados de atos normativos secundários.

Gabarito (E)

6. CEBRASPE/ANAC - 2024

Os recursos administrativos decorrem do exercício do poder de polícia.

Comentários

Questão **incorreta**, pois não há causalidade entre os recursos administrativos e o exercício do poder de polícia.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o recurso hierárquico como o “pedido de reexame do ato dirigido à autoridade superior à que proferiu o ato”.

Em regra, os recursos administrativos próprios decorrem do próprio poder hierárquico, por isso, não precisam estar previstos em lei. De forma oposta, os recursos administrativos impróprios são aqueles em que a autoridade ou órgão revisor não está hierarquicamente acima da autoridade e dependem de previsão legal expressa.

Gabarito (E)

7. CEBRASPE/CAPES - 2024

A discricionariedade existe como poder autônomo, na medida em que permite que um órgão administrativo aprecie, de forma autônoma, determinada situação não regulamentada.

Comentários

Questão **incorreta**, uma vez que o poder discricionário tem sua atuação regulamentada em lei. Nesse contexto, a lei estabelece limites para a atuação administrativa do poder discricionário. Mas, dentro destes limites, o administrador público poderá fazer seu juízo de valor, decidindo quanto à conveniência e oportunidade da prática daquele ato.



Gabarito (E)

8. CEBRASPE/CAPES - 2024

A administração pública, no exercício do poder de polícia, regulamenta as leis e controla sua aplicação, preventivamente, por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações.

Comentários

Questão **correta**, a alternativa guarda semelhança com a definição de Administração Pública dada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas).

Gabarito (C)

9. CEBRASPE/CG-DF – Auditor de Controle Interno - Finanças e Controle - 2023

A respeito do poder regulamentar da administração pública, assinale a opção correta.

- A) São essencialmente distintos o poder regulamentar e o poder normativo da administração pública.
- B) No caso de ato normativo que exceda o poder regulamentar da administração pública, pode o Congresso Nacional sustar o ato, mediante decreto legislativo, sem prejuízo do controle judicial.
- C) O produto do poder regulamentar são apenas os decretos regulamentares.
- D) O entendimento da doutrina administrativista é unânime no sentido de que o poder público não pode criar direitos e obrigações por meio de decreto.

Comentários:

A **alternativa (A)** está incorreta. Os poderes regulamentar e normativo da Administração não são essencialmente distintos, pois a doutrina majoritária entende que um é gênero e o outro é espécie. O poder normativo é a prerrogativa da Administração de editar atos de teor normativo por diversas autoridades (ex.: Resoluções, Portarias, Atos, Ordens de Serviço etc.). Já o poder regulamentar se restringe à edição de decretos pelo chefe do Poder Executivo, sejam eles regulamentares ou autônomos.

A **alternativa (B)** está correta. Quando o Poder Executivo extrapola de seu poder regulamentar, o Congresso Nacional poderá sustar o ato violador, mediante decreto legislativo:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 33ª ed. 2020. eBook. p. 324.



A **alternativa (C)** está incorreta. O produto do poder regulamentar não é apenas o decreto regulamentar, visto que também engloba a prática dos decretos autônomos nas hipóteses do art. 84, VI, da CF.

A **alternativa (D)** está incorreta. Em primeiro lugar, não há unanimidade quanto a este ponto. De modo específico, por meio dos decretos autônomos a Administração poderia inovar o mundo jurídico, desde que limitadamente às hipóteses do art. 84, VI, da CF. Ou seja, não poderia a Administração dispor de maneira ampla a respeito de qualquer assunto mediante decreto autônomo, mas tão somente nas restritas hipóteses constitucionalmente previstas.

Gabarito (B)

10. CEBRASPE/AGER-MT - Inspetor Regulador - 2023

A prerrogativa da administração pública para investigar e punir agentes públicos em decorrência de infração funcional decorre do poder

- A) de polícia.
- B) disciplinar.
- C) hierárquico.
- D) normativo.
- E) vinculado.

Comentários:

A **alternativa (B)** está correta. A prerrogativa da Administração Pública de punir as infrações funcionais de seus agentes deriva imediatamente do poder disciplinar, haja vista que essa modalidade de poder administrativo consiste no poder-dever de a Administração prezar pelo bom cumprimento de suas normas internas e, por conseguinte, punir os infratores.

Quanto à **alternativa (A)**, não se trata de poder de polícia, visto que este configura-se quando do exercício do poder de império pelo Estado sobre o particular (e não sobre o agente público), de modo a limitar sua esfera jurídica com base no interesse público.

Gabarito (B)

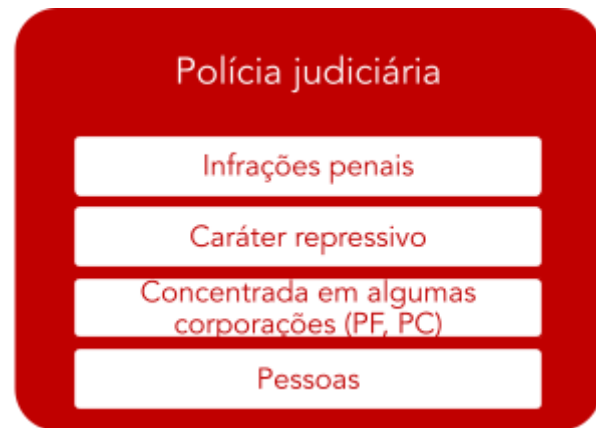
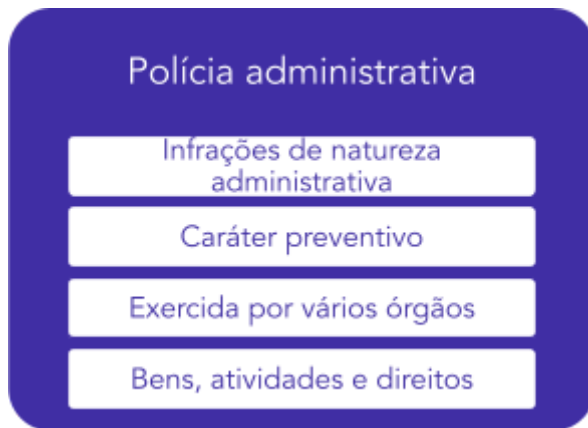
11. CEBRASPE/POLC-AL – Auxiliar de Perícia - 2023

A polícia administrativa e a polícia judiciária, que incidem sobre a liberdade das pessoas, são equivalentes.

Comentários:

A polícia administrativa não se confunde com a judiciária. Inicialmente, a polícia administrativa é o conjunto de normas, órgãos e ações do Estado que restringem o exercício dos direitos individuais pelos particulares, tendo como exemplo a fiscalização de trânsito, a vigilância sanitária, a autorização e fiscalização das normas de atividade comercial. Por sua vez, a polícia judiciária é a instituição responsável pela identificação e investigação de infrações penais, a fim de se facilitar a persecução penal sobre os indivíduos.





Gabarito (ERRADO)

12. CEBRASPE/TJ-ES – Analista Judiciário - Administração - 2023

O abuso de poder é gênero do qual são espécies o desvio de poder (ou desvio de finalidade) e o excesso de poder.

Comentários:

O abuso de poder é gênero que contém duas principais espécies: o excesso de poder (ultrapassa suas atribuições) e desvio de poder (desvia-se das finalidades administrativas). Portanto, o desvio de poder configura-se quando a autoridade praticante do ato é competente para praticá-lo, mas o faz almejando um fim diverso daquele previsto em lei, tornando o ato nulo (ex.: mudança da lotação de um servidor, baseada na necessidade de serviço em outro local, quando o real intuito é persegui-lo). Já o excesso de poder ocorre quando, de início, a autoridade é competente sobre o ato, mas o pratica além do que sua competência abrange.

Gabarito (CERTO)

13. CEBRASPE/TCE-RJ - Procurador - 2023

O dever de eficiência dos agentes públicos, além de preconizar atuação de forma econômica e célere, deve ser considerado na interpretação das normas aplicáveis à administração pública.

Comentários:

Nos termos do art. 37, *caput*, da CF, o princípio da eficiência – adicionado ao texto constitucional pela EC 19/1998 – aplica-se a toda a Administração Pública de todos os Poderes dos entes da Federação. Além disso, seu conteúdo normativo preceitua que a atuação dos agentes públicos deve sempre ser pautada pelo princípio da eficiência (atuação de forma econômica e célere), também sendo considerado na interpretação de outras normas aplicáveis à administração.

Gabarito (CERTO)

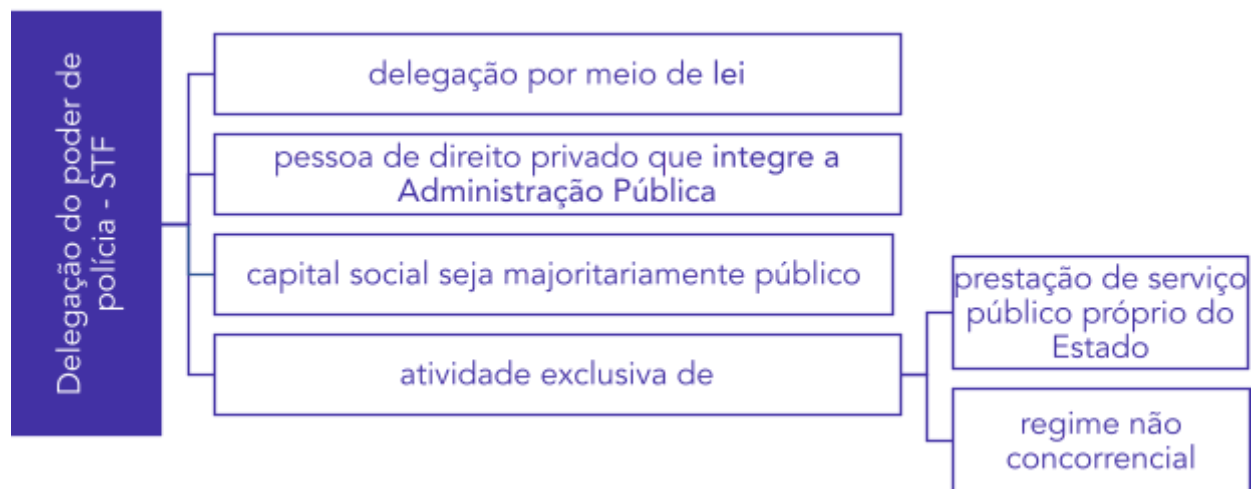
14. Cebraspe - Seplan - RR – Analista de Planejamento - 2023

Admite-se a delegação de poder de polícia administrativa, instituída por lei, a pessoas jurídicas de direito privado que integrem a administração pública indireta, cujo capital social seja majoritariamente público, e prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Comentários:



A Banca exigiu entendimento do STF (RE 633.782/MG - tema 532), no sentido de ser possível delegar a entidades públicas de direito privado o exercício do poder de polícia, desde que atendidos os seguintes requisitos:



Gabarito (C)

15. Cebraspe - INSS- Técnico - 2022

Por meio do poder regulamentar, cabe à administração pública criar mecanismos de complementação das leis, a fim de possibilitar a sua efetiva aplicabilidade.

Comentários:

É isso mesmo! O poder regulamentar clássico consiste na edição de decretos que vão complementar a lei, a fim de permitir sua fiel execução.

Gabarito (C)

16. Cebraspe – PC-RO– Escrivão - 2022

A prerrogativa da autoridade pública competente de eleger, entre as condutas possíveis, a que represente maior conveniência e oportunidade ao interesse público decorre do poder

A discricionário.

B finalístico.

C controlador.

D vinculante.

E impessoal.

Comentários:

Questão “direta”, exigindo conhecimento sobre o poder discricionário, por meio do qual a Administração pode praticar atos administrativos com certa liberdade de escolha.

Gabarito (A)

17. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021



O poder que a administração possui de intervir na órbita particular para resguardar o interesse público, limitando direitos individuais, é denominado poder disciplinar.

Comentários:

Quando se fala em intervenção na órbita particular e em restrição ou limitação de direitos individuais em prol do interesse público devemos pensar logo em poder de polícia.

Observe também que a expressão "particular" aqui é usada de forma geral. No poder disciplinar, por outro lado, a aplicação de medidas sancionatórias será sempre direcionada aos servidores públicos ou aos particulares que possuam vínculo com a Administração.

Gabarito (errada)

18. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Eventual abuso do poder regulamentar pelo Poder Executivo sujeita o transgressor ao controle jurisdicional e ao exercício da competência extraordinária do Poder Legislativo para sustar os atos administrativos dele decorrentes.

Comentários:

O examinador, ao elaborar a questão, claramente se baseou no seguinte julgado do STF:

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873 AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 1/2005. [AC 1.033 AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006.]

Primeiramente, o controle jurisdicional é o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre atos da administração. Conforme princípio da inafastabilidade de jurisdição, "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (CF, art. 5º, XXXV). No caso em questão, se o Poder Executivo emite ato que vai além do poder regulamentar, esse ato poderá ser submetido ao controle jurisdicional, pois se trata de ato ilegal.

Além disso, o ato que excede o poder regulamentar também se submete a um outro tipo de controle, previsto expressamente pela Constituição Federal dentro das competências do Poder Legislativo:

CF, art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Dessa forma, a questão está correta.



Gabarito (correta)

19. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Consubstancia-se poder de polícia a retenção temporária de mercadorias em sede de fiscalização fazendária.

Comentários:

Exato! A retenção temporária de mercadorias pela fiscalização fazendária é sim um exemplo do exercício do poder de polícia. Nesse tipo de ato, o Estado utiliza seu poder de império para restringir ou condicionar os direitos individuais em prol da coletividade.

Gabarito (correta)

20. CEBRASPE – Agente - PC-DF/2021

A punição por ato infracional praticado por servidor público configura exercício do poder de polícia administrativo.

Comentários

A punição a servidor público caracteriza manifestação do poder disciplinar, não do poder de polícia. O poder de polícia é aquele que permite a apuração de infrações e aplicação de sanções a particulares em geral, a exemplo da aplicação de uma multa de trânsito. Relembrando:



Gabarito (E)

21. CEBRASPE – PC-AL/2021

Ato praticado de forma abusiva e com finalidade diversa daquela atribuída pela lei é configurado como excesso de poder.

Comentários

O item está incorreto, pois confunde "desvio de poder" com "excesso de poder". Relembrando:





Gabarito (E)

22. CEBRASPE – PC-AL/2021

A discricionariedade é um dos atributos do poder de polícia, mas não se faz presente, por exemplo, na concessão de alvarás de construção e de licenças para dirigir veículos.

Comentários

De fato, alvará de construção e licença para conduzir veículos são ambos atos vinculados. Portanto, embora sejam atos de polícia, fogem à regra geral e, assim, não possuem discricionariedade.

Gabarito (C)

23. CEBRASPE – PC-AL/2021

O poder disciplinar não abrange as sanções impostas a particulares que não estejam sujeitos à disciplina interna da administração; nesse caso, as medidas punitivas encontram fundamento no poder de polícia.

Comentários

É isso mesmo! É o poder disciplinar que legitima a aplicação de sanções impostas àqueles sujeitos à disciplina interna da Administração. O poder de polícia, a seu turno, legitimaria a aplicação de sanções a particulares em geral, ou seja, àqueles não sujeitos à sua disciplina interna.

Gabarito (C)

24. CEBRASPE/Agente - PF/2021

Determinado agente da Polícia Federal revelou um segredo sobre uma operação policial que seria realizada para deter uma quadrilha de traficantes. Ele havia se apropriado desse segredo em razão do seu cargo. Tendo a operação fracassado, a administração da Polícia recebeu uma denúncia sobre o ocorrido e abriu processo administrativo disciplinar contra o referido servidor.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item subsequente.

O processo aberto contra o servidor caracteriza poder de polícia administrativo.

Comentários

A apuração de infrações e a aplicação de sanções a servidores públicos, como no caso, caracterizam manifestação imediata do poder disciplinar.



O poder de polícia é aquele que permite a apuração de infrações e aplicação de sanções a particulares em geral, a exemplo da aplicação de uma multa de trânsito.

Gabarito (E)

25. CEBRASPE/TC-DF – Auditor - 2021

O ato regulamentar poderá impor obrigações e direitos, desde que estes não sejam contrários à lei que tiver ensejado a sua prática.

Comentários:

Sabemos que, em regra, o poder regulamentar da administração pública é de **natureza derivada**, visando à produção de **atos normativos secundários** e, por conseguinte, como regra geral, não poderá inovar o ordenamento jurídico (isto é, criar direitos, impor obrigações), devendo ser exercido sem contrariar a lei.

Ocorre que parte da doutrina³ defende que decretos regulamentares poderiam criar obrigações subsidiárias (ou derivadas) – diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei. Seria o caso, por exemplo, de uma lei que concede benefício mediante a comprovação de que a pessoa seja de baixa renda (obrigação primária) e o decreto regulamentar poderia indicar quais documentos o administrado deve apresentar (obrigação derivada) para fazer jus ao benefício legal.

O erro do item, no entanto, é dizer que tais obrigações podem ser criadas mediante decreto “desde que estes não sejam contrários à lei”. Isto porque não basta não serem contrárias à lei, tais obrigações subsidiárias devem ser reflexo direto do que consta do texto legal. Fosse apenas “não contrariar a lei”, o decreto acabaria impondo uma obrigação “nova”, visto que aquela não estaria expressa no texto da lei.

O erro é sutil, mas percebam que se exige uma correlação mais estrita, mais direta, entre o que prevê a lei (obrigação primária) e o regulamento editado (obrigação subsidiária).

Gabarito (E)

26. CEBRASPE/TCE-RJ – Auditor - 2021

O poder de polícia administrativa é indelegável a particulares e entre órgãos.

Comentários:

O item se equivoca ao mencionar a indelegabilidade entre órgãos públicos.

Apesar de a doutrina majoritária defender não ser possível delegação do poder de polícia a particulares⁴, a lei poderá delegar o poder de polícia a outros entes públicos, sejam de direito público e, atendidos determinados requisitos, a entidades de direito privado pertencentes à Administração.

Gabarito (E)

³ A exemplo de FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 60

⁴ Ressalvada a delegação de atividades de mera execução do poder de polícia (aspectos materiais do poder de polícia) a particulares.



27. CEBRASPE/MPE-CE - Técnico - 2020

O corpo de bombeiros de determinada cidade, em busca da garantia de máximo benefício da coletividade, interditou uma escola privada, por falta de condições adequadas para a evacuação em caso de incêndio. Nesse caso, a atuação do corpo de bombeiros decorre imediatamente do poder disciplinar, ainda que o proprietário da escola tenha direito ao prédio e a exercer o seu trabalho.

Comentários:

O item se equivoca na medida em que apresenta manifestação do poder de polícia (e não disciplinar). Isto porque a escola privada consiste em particular que não possui vínculo específico com o poder público. Assim, não há que se falar em exercício do poder disciplinar em face da escola.

Além disso, percebam que o poder público está atuando na defesa da segurança da coletividade de alunos daquela escola (interesse público), ainda que contrarie interesse individual da escola.

Gabarito (E)

28. CEBRASPE/MPE-CE - Técnico - 2020

Um tenente da Marinha do Brasil determinou que um grupo de soldados realizasse a limpeza de um navio, sob pena de sanção se descumprida a ordem. Nesse caso, o poder a ser exercido pelo tenente, em caso de descumprimento de sua ordem, é disciplinar e deriva do poder hierárquico.

Comentários:

De fato, o tenente emitiu uma ordem, um comando, a outros agentes públicos que lhe eram subordinados, o que seria exemplo claro de manifestação do poder hierárquico. Reparem, no entanto, que a questão versa sobre a aplicação de sanção no caso de descumprimento de ordem. Aí sim, teremos, neste caso, a manifestação do poder disciplinar.

De outro lado, igualmente está correta a afirmação de que, nesta situação, o poder disciplinar deriva do hierárquico, visto que a sanção será aplicada por autoridade em escalão hierárquico superior ao do servidor. Pode-se dizer que a sanção ao servidor decorre do poder disciplinar (de maneira imediata) e do poder hierárquico (de maneira mediata, derivada).

Gabarito (C)

29. CEBRASPE/TJ-AM - Assistente - 2019

A polícia judiciária é repressiva e está adstrita aos órgãos e agentes do Poder Judiciário, enquanto a polícia administrativa é preventiva e está disseminada pelos órgãos da administração pública.

Comentários:

O erro da questão está em afirmar que a polícia judiciária está adstrita ao Poder Judiciário. Ao contrário, os órgãos e agentes da polícia judiciária são do Poder Executivo, a exemplo da polícia civil e da polícia federal.

Além deste erro evidente, poderíamos argumentar que a polícia administrativa, embora seja preventiva como regra geral, pode também atuar em caráter repressivo, a exemplo da aplicação de multas de trânsito a motoristas infratores.



Gabarito (E)

30. CEBRASPE/ STJ – Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o item a seguir, relativos aos poderes da administração pública.

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

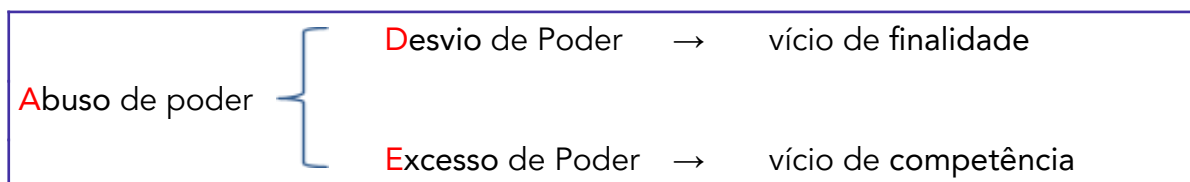
Comentários:

A questão tentou confundir o candidato entre as duas modalidades do abuso de poder.

O **desvio de poder** consiste, na verdade, no vício do elemento finalidade dos atos administrativos, sendo também denominado de abuso por desvio de finalidade.

O agente público que age fora de sua competência comete **excesso de poder**.

Para não errar na hora da prova, lembrem-se que Abuso é o gênero, que comporta duas espécies:



Gabarito (E)

31. CEBRASPE/ STJ - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2018

No que se refere aos poderes administrativos, julgue o item que se segue.

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

Comentários:

A questão está **correta**. Poderá ocorrer abuso de poder tanto na ação estatal (conduta comissiva) quanto na omissão estatal (ação omissiva).

Se, por exemplo, a legislação determina expressamente e até estipula prazo para que a administração atue, o gestor que se nega a agir (conduta omissiva), poderá responder por abuso de poder, na sua forma omissiva.

Gabarito (C)

32. CEBRASPE/ STJ – Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

Acerca dos poderes da administração pública e da responsabilidade civil do Estado, julgue o item a seguir.

Em razão da discricionariedade do poder hierárquico, não são considerados abuso de poder eventuais excessos que o agente público, em exercício, sem dolo, venha a cometer.

Comentários:

A caracterização do abuso de poder não requer que o agente público atue com dolo.



Imaginem que determinado ato normativo obrigava o gestor de um hospital público a repassar dados de procedimentos hospitalares ao Ministério da Saúde, mas este gestor deixou de tomar tal providência.

Nesta situação, não é necessário avaliar se a omissão do gestor foi dolosa ou culposa. Se o gestor deveria ter adotado uma conduta em determinado prazo e acaba deixando de agir daquela forma, mesmo de maneira não intencional, terá cometido abuso de autoridade.

Hely Lopes Meirelles⁵ destaca, inclusive, a possibilidade de termos ato omissivo (decorrente da inércia da administração) na modalidade culposa.

Gabarito (E)

33. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional – 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

Poder discricionário corresponde à prerrogativa do gestor público de avaliar a conveniência e a oportunidade de praticar determinado ato administrativo.

Comentários:

Questão sem grandes dificuldades que descreve o elemento marcante do poder discricionário: a valoração da conveniência e oportunidade da prática de um ato (mérito administrativo).

Gabarito (C)

34. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2018

A respeito dos poderes administrativos, da contratação com a administração pública e do processo administrativo — Lei n.º 9.784/1999 —, julgue o item seguinte.

A contratação de prestação de serviços de manutenção predial está dentro da esfera do poder discricionário da administração.

Comentários:

Questão interessante! Perguntem-se: existe algum comando normativo que obrigue o gestor a contratar o serviço de “manutenção predial” com empresas do mercado? A resposta é negativa.

Ao decidir pela forma de realizar os reparos e a conservação de um edifício público o gestor poderia optar entre se socorrer dos próprios servidores ou contratar terceiros para tanto.

Como existe a possibilidade de o gestor decidir a respeito, realmente trata-se de assunto inserido na esfera do poder discricionário da Administração.

Gabarito (C)

35. CEBRASPE/ PC-MA - Delegado de Polícia Civil – 2018

Com relação aos poderes administrativos, a prerrogativa da administração pública de editar atos normativos para ordenar a atuação de órgãos subordinados decorre do exercício do poder

a) discricionário.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 35ª edição, p. 114.



- b) disciplinar.
- c) de polícia.
- d) regulamentar.
- e) hierárquico.

Comentários:

Apesar de se falar em “atos normativos”, reparem que o verdadeiro objetivo da atuação administrativa consiste na “ordenação da atuação de órgãos subordinados”, o que é feito no exercício do **poder hierárquico**.

Segundo Hely Lopes Meirelles, uma das formas de manifestação do poder hierárquico é justamente a **distribuição e escalonamento de funções** entre os órgãos da administração pública.

Lembro, ainda, que ‘subordinação’ é característica de uma relação hierárquica.

Gabarito (E)

36. CEBRASPE/ PC-MA – Escrivão de Polícia – 2018

A administração pública detém determinados poderes, a partir dos quais busca satisfazer o interesse público, que se sobrepõe ao interesse privado. Nesse sentido, o poder de cada ente administrativo de apurar infrações e aplicar penalidades a servidores públicos consiste no poder

- a) disciplinar.
- b) vinculado.
- c) discricionário.
- d) hierárquico.
- e) regulamentar.

Comentários:

A apuração de infrações e a aplicação de penalidades a servidores públicos (e àqueles particulares com vínculo específico com a Administração) insere-se no âmbito do **poder disciplinar**.

Gabarito (A)

37. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB- Conhecimentos Básicos – Cargos 1,2 e 3 – 2018

A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

Define-se poder vinculado da administração pública como a faculdade do gestor público de determinar condutas vinculadas à sua conveniência e oportunidade, observada a legalidade.

Comentários:

Pelo contrário, havendo **faculdade** do gestor público quando à conveniência e oportunidade, terá lugar o **poder discricionário**.

Gabarito (E)



38. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional - 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

A administração pública exerce o poder disciplinar ao aplicar sanções, por exemplo, a um motorista particular que dirige seu veículo em velocidade acima da máxima permitida.

Comentários:

Trata-se da penalização de um particular sem vínculo específico com a administração pública. Neste caso, a aplicação da multa decorre do poder de polícia administrativa.

Relembrando, quanto à aplicação de sanções, temos o seguinte:

Ao servidor público disciplinar	→	poderes hierárquico e
Aos particulares com vínculo específico	→	poder disciplinar
Aos particulares em geral (vínculo geral)	→	poder de polícia

Gabarito (E)

39. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional - 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

Ao exercer o poder regulamentar, a administração pública pode extrapolar os limites do ato normativo primário, desde que o faça com vistas à finalidade pública.

Comentários:

A atuação regulamentar da Administração deve se limitar a regular a lei, permitindo sua fiel execução. Este ato não poderia inovar o ordenamento jurídico, sob o pretexto de regulamentar um ato normativo primário.

Caso um decreto regulamentar, por exemplo, extrapole os limites da lei, é possível que o Congresso Nacional suste os efeitos deste ato (Constituição Federal, art. 49, V).

Gabarito (E)

40. CEBRASPE/ EBSEH – Advogado - 2018

Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

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

Comentários:

Na relação entre administração direta e indireta não há subordinação, mas mera vinculação (controle finalístico). Assim, inexistente a hierarquia, não é possível se falar em poder hierárquico.

Gabarito (E)

41. CEBRASPE/ STJ - Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o item a seguir, relativos aos poderes da administração pública.



O poder hierárquico impõe o dever de obediência às ordens proferidas pelos superiores hierárquicos, ainda que manifestamente ilegais, sob pena de punição disciplinar.

Comentários:

O erro da proposição consiste em afirmar que as ordens manifestamente ilegais devem ser obedecidas por força do poder hierárquico. As ordens notoriamente ilegais não devem ser acatadas pelos subordinados.

No âmbito federal, por exemplo, esta conclusão decorre de expressa disposição legal:

Lei 8.112, art. 116. São deveres do servidor: (..)

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

Gabarito (E)

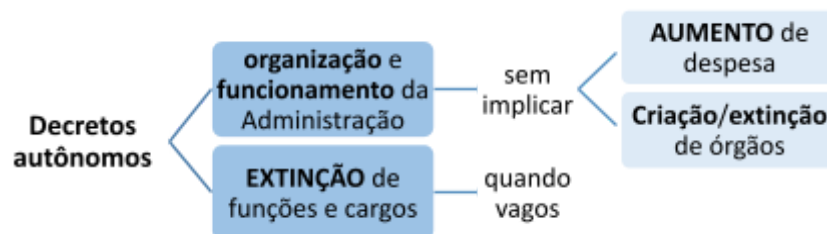
42. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2018

Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública.

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

Comentários:

A questão está correta e cobrou uma das duas hipóteses autorizadoras do decreto autônomo, previstas no art. 84, VI, da Constituição Federal. Relembrando:



Gabarito (C)

43. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional – 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

Por meio do poder de polícia administrativo, a autoridade policial tem competência para convocar testemunha para depor em delegacia de polícia.

Comentários:

O poder de polícia administrativo não se confunde com o poder de polícia judiciária. A convocação de uma testemunha para depor, no bojo de um inquérito policial, não tem relação com o direito administrativo ou com o poder de polícia administrativa.

Relembro que a atividade de **polícia judiciária** é concentrada em determinadas corporações, como na Polícia Federal, nas policiais civis e, em alguns casos, nas polícias militares.



Enquanto a polícia judiciária recai sobre pessoas, a administrativa recai diretamente sobre bens, atividades e direitos. Além disso, a polícia judiciária tem viés essencialmente repressivo e cuida de ilícitos de natureza penal, ao passo que a polícia administrativa tem como objeto infrações administrativas e atue, essencialmente, de maneira preventiva.

Gabarito (E)

44. CEBRASPE/ EBSEH – Advogado – 2018

Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

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

Comentários:

Exatamente, a **coercibilidade** consiste na imperatividade, na imposição dos efeitos do ato de polícia ao particular, inclusive mediante o uso da força.

Gabarito (C)

45. CEBRASPE/ TCM-BA – Auditor Estadual de Infraestrutura – 2018

Assinale a opção que apresenta o poder da administração pública que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

- a) poder hierárquico
- b) poder de disciplinar
- c) poder de polícia
- d) poder regulamentar
- e) poder discricionário

Comentários:

Trata-se do exercício do poder de polícia, por meio do qual a administração pública pode **restringir** ou **condicionar** o exercício de direitos por parte dos particulares.

Segundo Hely Lopes Meirelles, trata-se da “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”.

Gabarito (C)

46. CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

A respeito dos poderes administrativos, de licitações e contratos e do processo administrativo, julgue o item subsequente.

Embora o poder de polícia da administração seja coercitivo, o uso da força para o cumprimento de seus atos demanda decisão judicial.

Comentários:



Pelo contrário, os atos emanados do poder de polícia, em geral, são revestidos de autoexecutoriedade. Assim, a administração pública poderá impor aos particulares, diretamente, o conteúdo do ato administrativo, sem necessidade de prévia autorização judicial.

Gabarito (E)



LISTA DAS QUESTÕES COMENTADAS

1. Cebraspe/TCE-PR - 2024

No estado do Paraná, foi publicada uma lei prevendo regras específicas funcionais relacionadas aos servidores do Poder Executivo estadual. O governador do estado, então, editou um decreto com maior detalhamento das previsões estabelecidas na lei, visando à sua execução.

Considerando a situação hipotética precedente, assinale a opção que corresponde ao poder da administração que fundamenta a atuação do chefe do Poder Executivo estadual no caso.

- A) poder disciplinar
- B) poder de polícia
- C) poder de mando
- D) poder regulamentar
- E) poder hierárquico

2. Cebraspe/Câmara de Maceió/2024

Os poderes administrativos outorgados aos agentes públicos são irrenunciáveis.

3. Cebraspe/Câmara de Maceió/2024

O poder regulamentar exercido pela administração pública é de natureza secundária, dado que está condicionado à existência de lei preexistente.

4. Cebraspe/SEFAZ-AC - TECNICO/2024

Configura exemplo de aplicação do poder hierárquico na administração pública

- A) a distribuição de funções dentro da organização administrativa.
- B) a instituição de novos tributos sem aprovação legislativa, desde que em situação emergencial.
- C) a aplicação de sanções penais a servidores públicos.
- D) a realização de atividades de policiamento ostensivo.
- E) o ato de legislar sobre temas específicos sem aprovação do Congresso Nacional.

5. Cebraspe/ANTT-2024

Os decretos, como produto do poder regulamentar da administração pública, dependem de autorização do Poder Legislativo para terem validade.

6. CEBRASPE/ANAC - 2024

Os recursos administrativos decorrem do exercício do poder de polícia.

7. CEBRASPE/CAPES - 2024



A discricionariedade existe como poder autônomo, na medida em que permite que um órgão administrativo aprecie, de forma autônoma, determinada situação não regulamentada.

8. CEBRASPE/CAPES - 2024

A administração pública, no exercício do poder de polícia, regulamenta as leis e controla sua aplicação, preventivamente, por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações.

9. CEBRASPE/CG-DF – Auditor de Controle Interno - Finanças e Controle - 2023

A respeito do poder regulamentar da administração pública, assinale a opção correta.

- A) São essencialmente distintos o poder regulamentar e o poder normativo da administração pública.
- B) No caso de ato normativo que exceda o poder regulamentar da administração pública, pode o Congresso Nacional sustar o ato, mediante decreto legislativo, sem prejuízo do controle judicial.
- C) O produto do poder regulamentar são apenas os decretos regulamentares.
- D) O entendimento da doutrina administrativista é unânime no sentido de que o poder público não pode criar direitos e obrigações por meio de decreto.

10. CEBRASPE/AGER-MT - Inspetor Regulador - 2023

A prerrogativa da administração pública para investigar e punir agentes públicos em decorrência de infração funcional decorre do poder

- A) de polícia.
- B) disciplinar.
- C) hierárquico.
- D) normativo.
- E) vinculado.

11. CEBRASPE/POLC-AL – Auxiliar de Perícia - 2023

A polícia administrativa e a polícia judiciária, que incidem sobre a liberdade das pessoas, são equivalentes.

12. CEBRASPE/TJ-ES – Analista Judiciário - Administração - 2023

O abuso de poder é gênero do qual são espécies o desvio de poder (ou desvio de finalidade) e o excesso de poder.

13. CEBRASPE/TCE-RJ - Procurador - 2023

O dever de eficiência dos agentes públicos, além de preconizar atuação de forma econômica e célere, deve ser considerado na interpretação das normas aplicáveis à administração pública.

14. Cebraspe - Seplan - RR – Analista de Planejamento - 2023

Admite-se a delegação de poder de polícia administrativa, instituída por lei, a pessoas jurídicas de direito privado que integrem a administração pública indireta, cujo capital social seja majoritariamente público, e prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.



15. Cebraspe - INSS- Técnico - 2022

Por meio do poder regulamentar, cabe à administração pública criar mecanismos de complementação das leis, a fim de possibilitar a sua efetiva aplicabilidade.

16. Cebraspe – PC-RO– Escrivão - 2022

A prerrogativa da autoridade pública competente de eleger, entre as condutas possíveis, a que represente maior conveniência e oportunidade ao interesse público decorre do poder

A discricionário.

B finalístico.

C controlador.

D vinculante.

E impessoal.

17. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

O poder que a administração possui de intervir na órbita particular para resguardar o interesse público, limitando direitos individuais, é denominado poder disciplinar.

18. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Eventual abuso do poder regulamentar pelo Poder Executivo sujeita o transgressor ao controle jurisdicional e ao exercício da competência extraordinária do Poder Legislativo para sustar os atos administrativos dele decorrentes.

19. CEBRASPE/SEFAZ-CE – Auditor - 2021

Consubstancia-se poder de polícia a retenção temporária de mercadorias em sede de fiscalização fazendária.

20. CEBRASPE – Agente - PC-DF/2021

A punição por ato infracional praticado por servidor público configura exercício do poder de polícia administrativo.

21. CEBRASPE – PC-AL/2021

Ato praticado de forma abusiva e com finalidade diversa daquela atribuída pela lei é configurado como excesso de poder.

22. CEBRASPE – PC-AL/2021

A discricionariedade é um dos atributos do poder de polícia, mas não se faz presente, por exemplo, na concessão de alvarás de construção e de licenças para dirigir veículos.

23. CEBRASPE – PC-AL/2021

O poder disciplinar não abrange as sanções impostas a particulares que não estejam sujeitos à disciplina interna da administração; nesse caso, as medidas punitivas encontram fundamento no poder de polícia.

24. CEBRASPE/Agente - PF/2021

Determinado agente da Polícia Federal revelou um segredo sobre uma operação policial que seria realizada para deter uma quadrilha de traficantes. Ele havia se apropriado desse segredo



em razão do seu cargo. Tendo a operação fracassado, a administração da Polícia recebeu uma denúncia sobre o ocorrido e abriu processo administrativo disciplinar contra o referido servidor.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item subsequente.

O processo aberto contra o servidor caracteriza poder de polícia administrativo.

25. CEBRASPE/TC-DF – Auditor - 2021

O ato regulamentar poderá impor obrigações e direitos, desde que estes não sejam contrários à lei que tiver ensejado a sua prática.

26. CEBRASPE/TCE-RJ – Auditor - 2021

O poder de polícia administrativa é indelegável a particulares e entre órgãos.

27. CEBRASPE/MPE-CE - Técnico - 2020

O corpo de bombeiros de determinada cidade, em busca da garantia de máximo benefício da coletividade, interditou uma escola privada, por falta de condições adequadas para a evacuação em caso de incêndio. Nesse caso, a atuação do corpo de bombeiros decorre imediatamente do poder disciplinar, ainda que o proprietário da escola tenha direito ao prédio e a exercer o seu trabalho.

28. CEBRASPE/MPE-CE - Técnico - 2020

Um tenente da Marinha do Brasil determinou que um grupo de soldados realizasse a limpeza de um navio, sob pena de sanção se descumprida a ordem. Nesse caso, o poder a ser exercido pelo tenente, em caso de descumprimento de sua ordem, é disciplinar e deriva do poder hierárquico.

29. CEBRASPE/TJ-AM - Assistente - 2019

A polícia judiciária é repressiva e está adstrita aos órgãos e agentes do Poder Judiciário, enquanto a polícia administrativa é preventiva e está disseminada pelos órgãos da administração pública.

30. CEBRASPE/ STJ – Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o item a seguir, relativos aos poderes da administração pública.

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

31. CEBRASPE/ STJ - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2018

No que se refere aos poderes administrativos, julgue o item que se segue.

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

32. CEBRASPE/ STJ – Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

Acerca dos poderes da administração pública e da responsabilidade civil do Estado, julgue o item a seguir.

Em razão da discricionariedade do poder hierárquico, não são considerados abuso de poder eventuais excessos que o agente público, em exercício, sem dolo, venha a cometer.

33. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional – 2018



Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

Poder discricionário corresponde à prerrogativa do gestor público de avaliar a conveniência e a oportunidade de praticar determinado ato administrativo.

34. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Administrativa – 2018

A respeito dos poderes administrativos, da contratação com a administração pública e do processo administrativo — Lei n.º 9.784/1999 —, julgue o item seguinte.

A contratação de prestação de serviços de manutenção predial está dentro da esfera do poder discricionário da administração.

35. CEBRASPE/ PC-MA - Delegado de Polícia Civil – 2018

Com relação aos poderes administrativos, a prerrogativa da administração pública de editar atos normativos para ordenar a atuação de órgãos subordinados decorre do exercício do poder

- a) discricionário.
- b) disciplinar.
- c) de polícia.
- d) regulamentar.
- e) hierárquico.

36. CEBRASPE/ PC-MA – Escrivão de Polícia – 2018

A administração pública detém determinados poderes, a partir dos quais busca satisfazer o interesse público, que se sobrepõe ao interesse privado. Nesse sentido, o poder de cada ente administrativo de apurar infrações e aplicar penalidades a servidores públicos consiste no poder

- a) disciplinar.
- b) vinculado.
- c) discricionário.
- d) hierárquico.
- e) regulamentar.

37. CEBRASPE/ CGM de João Pessoa – PB- Conhecimentos Básicos – Cargos 1,2 e 3 – 2018

A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

Define-se poder vinculado da administração pública como a faculdade do gestor público de determinar condutas vinculadas à sua conveniência e oportunidade, observada a legalidade.

38. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional - 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.

A administração pública exerce o poder disciplinar ao aplicar sanções, por exemplo, a um motorista particular que dirige seu veículo em velocidade acima da máxima permitida.

39. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional - 2018

Julgue o item subsecutivo, a respeito dos poderes da administração pública.



Ao exercer o poder regulamentar, a administração pública pode extrapolar os limites do ato normativo primário, desde que o faça com vistas à finalidade pública.

40. CEBRASPE/ EBSEH – Advogado - 2018

Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

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

41. CEBRASPE/ STJ - Conhecimentos Básicos – 2018

Julgue o item a seguir, relativos aos poderes da administração pública.

O poder hierárquico impõe o dever de obediência às ordens proferidas pelos superiores hierárquicos, ainda que manifestamente ilegais, sob pena de punição disciplinar.

42. CEBRASPE/ STM - Analista Judiciário – Área Judiciária – 2018

Considerando a doutrina majoritária, julgue o próximo item, referente ao poder administrativo, à organização administrativa federal e aos princípios básicos da administração pública.

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

43. CEBRASPE/ IPHAN – Auxiliar Institucional – 2018

Julgue o item subsequente, a respeito dos poderes da administração pública.

Por meio do poder de polícia administrativo, a autoridade policial tem competência para convocar testemunha para depor em delegacia de polícia.

44. CEBRASPE/ EBSEH – Advogado – 2018

Julgue o seguinte item, a respeito dos poderes da administração pública.

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

45. CEBRASPE/ TCM-BA – Auditor Estadual de Infraestrutura – 2018

Assinale a opção que apresenta o poder da administração pública que limita o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

- a) poder hierárquico
- b) poder de disciplinar
- c) poder de polícia
- d) poder regulamentar
- e) poder discricionário

46. CEBRASPE/ STM - Técnico Judiciário – Área Administrativa – 2018

A respeito dos poderes administrativos, de licitações e contratos e do processo administrativo, julgue o item subsequente.

Embora o poder de polícia da administração seja coercitivo, o uso da força para o cumprimento de seus atos demanda decisão judicial.



GABARITOS

1.	D
2.	C
3.	C
4.	A
5.	E
6.	E
7.	E
8.	C
9.	B
10.	B
11.	E
12.	C
13.	C
14.	C
15.	C

16.	A
17.	E
18.	C
19.	C
20.	E
21.	E
22.	C
23.	C
24.	E
25.	E
26.	E
27.	E
28.	C
29.	E
30.	E
31.	C

32.	E
33.	C
34.	C
35.	E
36.	A
37.	E
38.	E
39.	E
40.	E
41.	E
42.	C
43.	E
44.	C
45.	C
46.	E



ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE: PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.



1 Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.



2 Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).



3 Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).



4 Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).



5 Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).



6 Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).



7 Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.



8 O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.