

Direito Administrativo

Lucas Pavione

CONFORME

- ✓ Lei 13.303/2016 - Estatuto das empresas estatais
- ✓ Lei 13.311/2016 - Utilização de espaços públicos



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

O exercício do poder disciplinar é **obrigatório** (poder-dever), o que significa dizer que a infração administrativa, uma vez identificada ou denunciada, **deve ser apurada**. Não há margem de discricionariedade ao administrador **com relação ao exercício do poder disciplinar**.

A **previsão da infração administrativa** e a **sanção capitulada ao fato** devem estar previstas em lei para que se exercite o poder disciplinar. Este ponto exige bastante atenção em seu estudo, pois o Direito Administrativo possui uma concepção diferenciada sobre regime disciplinar.

Na seara do Direito Penal, a cada delito corresponde uma pena. No Código Penal, por exemplo, vemos que logo abaixo da descrição do tipo penal o legislador logo já prevê a sanção cabível, cabendo a dosimetria da pena ao juiz.

Todavia, no Direito Administrativo é diferente. A lei estabelece uma série de **deveres** e **proibições** aos agentes públicos sem correlacioná-los a infrações específicas. Ressalvam-se as situações em que o legislador faz isso expressamente, como se observa no art. 132 da Lei 8.112/90, o qual estabelece situações em que a pena de demissão **será aplicada**. Logo, não há, neste exemplo, discricionariedade para que o administrador aplique penas de advertência, multa ou suspensão.

As infrações administrativas, muitas vezes, são compostas por **tipos abertos**, compostos por **conceitos jurídicos indeterminados**. Podemos retirar da Lei 8.112/90 alguns exemplos, como “lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública” (art. 117, IX), “proceder de forma desidiosa” (art. 117, XV), “atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função” (art. 117, XVIII), dentre outras. Por outro lado, há um rol de penas disciplinares que podem ser aplicadas (art. 127 da Lei 8.112/90).

Conforme dito anteriormente, em algumas situações o administrador não terá margem de escolha na escolha da penalidade aplicável, caso assim tenha decidido o legislador.

Em outras situações, poderá optar prudentemente pela sanção que melhor se amolde ao caso concreto dentre aquelas previstas em lei para a generalidade das infrações administrativas. Vale dizer que, nestes casos, o administrador não se sujeita ao **princípio da sanção específica**, aplicável ao direito penal e eventualmente previsto no direito administrativo por determinação do legislador.

Em resumo do que foi dito, não é necessário que haja rigorosa tipificação legal da conduta infracional e indicação minuciosa da penalidade cabível a cada comportamento.

Por esta razão, respeitáveis doutrinadores defendem que o exercício do poder disciplinar é caracteristicamente **discricionário**. É necessário ter-se **muito cuidado** com esta afirmação.

Como já dito, entendemos que o poder disciplinar **deverá** ser exercido se constatada prática de infração administrativa (conduta vinculada). Segundo DI PIETRO, com quem concordamos, “a Administração não tem a liberdade de punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa previsto no art. 320 do Código Penal e em improbidade administrativa, conforme art. 11, inciso II, da Lei 8.429, de 2-6-92” (2010, p. 94).

A discricionariedade existiria, assim, **limitadamente**, com relação ao procedimento de apuração da falta, uma vez que não há rigidez neste ponto na maioria dos estatutos; a possibilidade de observar a natureza e gravidade das infração e os danos dela decorrentes na fixação da sanção; e com relação ao preenchimento das expressões imprecisas, como “procedimento irregular”, “ineficiência no serviço” etc. presentes em algumas condutas capituladas como infrações administrativas (DI PIETRO, 2010, p. 95).

POSIÇÃO DO STJ

(...) 5. A apreciação acerca da observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se encontra relacionada com a própria legalidade do ato administrativo, de modo que não se descarta, in abstracto, essa análise pelo Poder Judiciário. 6. A possível discricionariedade conferida por lei, no âmbito do poder disciplinar, há que ser compreendida como a margem de liberdade propiciada pela norma incidente sobre um caso concreto, por força da presença de conceitos indeterminados, e não como hipótese marcada por juízo de conveniência e de oportunidade.

7. Nessa linha, a Primeira Seção do STJ firmou a impossibilidade de a Administração Pública, por razões discricionárias (juízo de conveniência e de oportunidade), deixar de aplicar a pena de demissão, quando indubitosa a ocorrência de motivo previsto na norma que comina tal espécie de sanção (MS 12.200/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 03/04/2012). (RMS 36325/ES, rel. Min. Benjamin Herman, j. 22/10/2013)

▲ ATENÇÃO

Vale mais uma vez realçar que, apesar de a aplicação de sanção ser característica do poder disciplinar, nem toda sanção aplicada pela Administração Pública é expressão do poder disciplinar. No exercício do poder de polícia, por exemplo, pode a Administração aplicar sanções, como as multas de trânsito. Para que haja manifestação do poder disciplinar, deve existir um **vínculo especial, hierárquico ou contratual**, entre a Administração e o que foi sancionado. Este tema é muito cobrado em concursos públicos!

Não é demais lembrar que a aplicação de penalidade pressupõe a instauração de **procedimento administrativo** e a observância do **devido processo legal** (contraditório e ampla defesa). Além disso, a decisão deverá ser **fundamentada** (art. 50, II da Lei 9.784/99).

8. PODER NORMATIVO OU REGULAMENTAR

8.1. Conceito

O **Poder Regulamentar** ou **Normativo** pode ser entendido sob **dois sentidos**: a) no **sentido amplo**, é o poder conferido ao agente público para **expedição de atos normativos gerais e abstratos**. Os doutrinadores que lhe dão este sentido amplo o chamam de **poder normativo**; b) em **sentido estrito**, é o poder que concede autorização ao **Chefe do Executivo** para **expedição de decretos**. Para a doutrina que acata este sentido, o poder seria denominado **regulamentar**.

Assim, o poder regulamentar refere-se à prerrogativa que tem a Administração de expedir normas gerais e abstratas, como efeito *erga omnes*, que irão complementar o teor das leis, preparando-as para serem executadas.

Assim, o poder normativo ou regulamentar, em regra, possui natureza **secundária** ou **derivada**, pois pressupõe a existência de lei regulamentada. Por seu turno, as leis possuem natureza **originária** ou **primária**, pois emanam diretamente da Constituição.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (2012, p. 350) defende que os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportadas pelo enunciado legal, servem a um dos seguintes propósitos: "(I) **limitar a discricionariedade administrativa**, seja para (a) dispor sobre o *modus*

procedendi da Administração nas relações que necessariamente surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) **caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei** mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (II) **decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos**, mediante simples discriminação integral do que neles se contém".

O principal fundamento do poder regulamentar ou normativo assenta-se no art. 84, IV da CF/88, que reserva ao chefe do Poder Executivo federal, estadual e municipal a competência privativa de **expedir decretos e regulamentos** para conferir fiel execução às leis. Por outro lado, compete exclusivamente ao Congresso Nacional **sustar** atos normativos expedidos pelo Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, sem prejuízo do **controle judicial** de legalidade ou inconstitucionalidade do ato.

● ATENÇÃO

Regulamento representa o conteúdo do ato. O Decreto é a forma pela qual o ato se exterioriza.

Não há consenso na doutrina sobre a utilização das expressões **poder regulamentar** e **poder normativo**. Alguns autores usam as expressões como sinônimas. Mas, de um modo geral, o **poder normativo** tem sido utilizado de forma mais ampla, abrangendo a edição de outros atos normativos e por autoridades diversas do chefe do executivo como resoluções, instruções normativas, portarias etc. Por seu turno, o **poder regulamentar seria uma espécie do poder normativo** e se restringiria à possibilidade conferida aos chefes do Poder Executivo de expedir decretos e regulamentos para dar fiel cumprimento à lei.

Adotaremos a expressão **poder normativo**, por entender que permite um estudo mais amplo do tema, partindo-se de um estágio de **discricionariedade política** (decreto que regulamenta uma lei) para situações que comportam e exigem a adoção de **discricionariedade técnica**, permitindo o adequado funcionamento da administração pública (resoluções, instruções, regulamentos etc.).

8.2. Espécies de regulamentos

A doutrina classifica os regulamentos em duas espécies: **executivo** e **autônomo**. Analisemos cada um dos tipos de regulamento.

8.2.1. Regulamentos executivos

Regulamentos executivos são **atos normativos**, de caráter **geral** e **abstrato**, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e que visam fixar parâmetros para a fiel execução de leis.

Diz-se que o regulamento é **geral** porque aplicável indistintamente a generalidade das pessoas que se enquadram na previsão legal regulamentada. É **abstrato** porque pode se concretizar de maneira indeterminada no mundo real, conforme se verifique o atendimento da situação hipotética contida na norma, gerando as consequências jurídicas abstratamente previstas.

O art. 87, parágrafo único, I da CF/88 prevê a chamada **referenda ministerial**, que representa a anuência dos Ministros de Estado quando a matéria do decreto se referir ao tema de seu Ministério. A falta de **referenda ministerial** não afeta a existência, validade ou a eficácia do decreto.

Algumas leis não necessitam de regulamentação e podem ser aplicadas imediatamente. Nada impede que se expeça regulamento até mesmo para estas leis, cabendo ao chefe do Executivo tal incumbência.

Tem prevalecido o entendimento de que não se pode criar direitos e obrigações por meio do poder regulamentar, pois se trata de matéria reservada à lei (art. 5.º, II da CF/88). Mas há corrente doutrinária que admite maior flexibilidade ao administrador no exercício do poder regulamentar.

Tem sido debatida nos últimos anos no STJ a possibilidade de regulamentação feita pelas Agências Reguladoras de algumas leis afetas às mesmas. A jurisprudência tem se firmado no sentido de que não há vício de competência se há outorga legal e a Agência atua dentro do exercício regular de suas finalidades (regulamentação técnica e fiscalização das atividades relacionadas ao setor), editando atos normativos gerais, abstratos e impessoais (Neste sentido: REsp 640.460-RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 11.09.2007. Inf. 331).

POSIÇÃO DO STJ

(...) Não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multa previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Precedentes (...). (AgRg no AREsp 825776/SC, Rel. Min. Humberto Martins, j. 05.04.2016).

O STF tem entendido que se o administrador, por intermédio de decreto executivo, realizar interpretação que modifique o conteúdo e o sentido da norma, a situação resolve-se sob a ótica da legalidade. Logo, não cabe controle de constitucionalidade com relação aos **decretos executivos**.

POSIÇÃO DO STF

“Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretende regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.” (ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-3-1994, Plenário, DJ de 6-5-1994).

8.2.2. Regulamentos autônomos

Os **regulamentos autônomos** ou **independentes** têm sua origem nos ordenamentos de alguns países europeus e surgem, em sua concepção original, a partir da autorização constitucional para que a disciplina de certas matérias seja atribuída diretamente ao Poder Executivo, que fará a regulamentação por meio de decreto.

Portanto, os regulamentos autônomos seriam **atos normativos primários**, podendo inovar na ordem jurídica. Seu fundamento de validade deriva diretamente na Constituição Federal, exercendo papel finalístico de lei.

No Brasil, a doutrina sempre divergiu sobre a possibilidade de expedição de regulamentos autônomos após a promulgação da CF/88, principalmente porque o art. 48 *caput* dispõe textualmente que compete ao Congresso nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

O tema ganhou novos contornos após a promulgação da EC 32/01, que alterou o art. 84, VI da CF/88. Segundo a nova redação, o Presidente da República pode dispor, **mediante decreto**, sobre **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos público e **extinção de funções ou cargos públicos**, quando vagos.

Ainda assim não se pode dizer que há consenso na doutrina sobre o tema. No quadro a seguir, resumimos o panorama doutrinário, com os argumentos de cada um dos segmentos:

	Existem	Não Existem
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> – Decorrem dos Poderes implícitos da Administração ou função normativa implícita; – São considerados atos normativos primários, cabíveis nas hipóteses trazidas pelo art. 84, VI, da CF: a) organização e funcionamento da administração pública, desde que não cause aumento de despesas nem crie ou extinga órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. – Decorrem do fenômeno da “deslegislação” ou “deslegalização”. – A EC 32/01 alterou a redação do art. 84, VI, da CF, e retirou a expressão “na forma da lei”, demonstrando que as matérias trazidas no referido dispositivo devem ser dispostas por meio de decreto; 	<ul style="list-style-type: none"> – O ordenamento somente prevê os regulamentos executivos ou de execução (art. 84, IV); – Na França, os regulamentos autônomos podem disciplinar relações de supremacia geral, que ligam todos os cidadãos ao Estado, o que não se permite no Brasil, em que o regulamento deve buscar fundamento em uma norma legal (poder regulamentar derivado). Assim, o regulamento não pode criar e extinguir primariamente direitos e obrigações (art. 5.º, II, CF); – Na hipótese trazida pelo art. 84, VI, o regulamento somente poderia dispor dentro dos limites da lei que cria os órgãos públicos. Ademais, os efeitos são internos, incidindo apenas reflexamente para o particular. – Outros atos, que não os decretos, também dispõem sobre organização interna da Administração, como portarias, resoluções, provimentos, etc.
Defensores	Maria Sílvia Zanella Di Pietro (apenas para o art. 84, VI, “a”); Diógenes Gasparini; Hely Lopes Meirelles; Eros Roberto Grau	Celso Antônio Bandeira de Mello; José dos Santos Carvalho Filho.

Independentemente da corrente que se siga, uma coisa é certa: os **regulamentos autônomos** estão adstritos a **matérias de organização da Administração Pública**. Conforme elucidado no quadro acima, em alguns países europeus, como a França, admite-se a criação de direitos e obrigações por meio dos regulamentos autônomos.

Tratando-se de competência **privativa** do Chefe do Executivo, a edição de regulamentos e decretos é, em regra, **indelegável** (art. 13, I, da Lei 9.784/99). Porém, o parágrafo único do art. 84 da CF/88 permite que as matérias reservadas aos regulamentos autônomos possam ser delegadas aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, observados os limites postos.

Por fim, por ser tratarem de **atos primários**, os **regulamentos autônomos** podem ser objeto de **controle de constitucionalidade**.

9. PODER DE POLÍCIA

9.1 Conceito

O **poder de polícia** decorre da supremacia geral do Estado, o que lhe confere a possibilidade de limitar o exercício da liberdade ou das faculdades dos administrados, sem necessidade de prévio vínculo jurídico de natureza especial, em prol do interesse público e nos limites da lei.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 78, conceitua poder de polícia como sendo “(...) a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

A conceituação do poder de polícia no CTN deve-se ao fato de o exercício do poder de polícia caracterizar-se como fato gerador de **taxa** (art. 145, II da CF/88).

▲ ATENÇÃO

É prescindível que haja efetivo exercício do poder de polícia para que haja a cobrança de taxa. O STF decidiu este tema em sede de **repercussão geral**, quando apreciou situação de cobrança de taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, admitindo a cobrança desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício. O mesmo raciocínio se aplica a outras taxas, como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

▲ POSIÇÃO DO STF

Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO. 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento. (RE 588322 / RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 16.06.2010).

O **poder de polícia** poderá manifestar-se de variadas formas, notadamente pelas seguintes categorias de atos: a) **preventivos** (mediante a expedição de autorizações e licenças); b) **fiscalizadores** (inspeções, vistorias, exames etc.) e; c) **repressivos** (multas, embargo, intervenção de atividade e apreensões).

Em relação à conduta dos administrados, os atos decorrentes do poder de polícia podem representar um **não fazer** (ex: rodízio de veículos), **tolerar** uma conduta da administração (ex: permitir ingresso em área particular para manutenção de servidão) ou mesmo de **fazer** (ex: art. 5.º da Lei 10.257/01, que determina o parcelamento, a edificação

ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ou seja, que não esteja cumprindo sua função social, conforme as condições e os prazos fixados em lei municipal).

9.2. Poder de polícia em sentido amplo e em sentido estrito

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (2012, p. 788) distingue poder de polícia **em sentido amplo e estrito**.

Em **sentido amplo**, o poder de polícia representa a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos, que pode decorrer tanto de atos do **Executivo** quanto do **Legislativo**.

Em **sentido estrito**, o poder de polícia relaciona-se com as intervenções concretas do Poder Executivo, quer gerais ou específicas, que objetivam a prevenção e o impedimento do desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (**polícia administrativa**).

9.3. Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

Muitas questões de concursos exigem que o candidato diferencie a polícia administrativa da polícia judiciária. De fato, os conceitos não se confundem!

Vejam as principais diferenças constantes do quadro seguinte:

Polícia Administrativa	Polícia Judiciária
Incide sobre bens, direitos e atividades, condicionando seu uso ou exercício	Incide sobre pessoas, de forma ostensiva ou investigativa, e busca evitar ou reprimir a prática de infrações penais
Caráter predominantemente preventivo , mas pode ser repressivo e fiscalizador	Caráter predominantemente repressivo , mas pode ser preventivo
Exercida pelas autoridades administrativas e também pelas corporações policiais	Exercida pela polícia civil, militar e federal
Visa prevenir ou reprimir ilícitos administrativos	Visa prevenir ou reprimir ilícitos penais
Regida por normas de Direito Administrativo	Regida por normas do Direito Penal e Processual Penal

9.4. Competência

A competência para o exercício do poder de polícia é do ente político que pode legislar sobre o tema, conforme regras estabelecidas na Constituição. Em regra, vige o **princípio da preponderância dos interesses**, ou seja, em caso de **interesse nacional**, será da **União**, se o interesse for **regional**, atuará o **Estado** e, por fim, se o interesse for **local**, o Município será competente. O Distrito Federal exerce o poder de polícia **regional e local**.

Em determinadas situações, a competência para o exercício do poder de polícia será **comum** a todos os entes federativos, como se dá com a **proteção ao meio ambiente** (art. 23, VI da CF/88). Nestes casos, há uma relação de complementariedade, vez que a atuação de um ente não exclui a do outro, podendo ser, inclusive, simultânea a atuação.

Fato é que nem sempre é tranquilo definir qual será o ente competente para o exercício do poder de polícia. Por esta razão, são recorrentes as discussões judiciais envolvendo competência dos entes políticos para o exercício do poder de polícia.

Um exemplo de controvérsia recente refere-se à possibilidade de as chamadas Guardas Municipais, criadas com o objetivo de proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios (art. 144, § 8.º da CF/88), aplicarem **multas de trânsito**. O STF admitiu esta possibilidade.

▲ POSIÇÃO DO STF

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A 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. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovemento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.

Ainda nesta discussão, o STF fixou entendimento de que o Município é competente para a fixação do horário de funcionamento de **estabelecimento comercial**, com base no art. 30, I da CF/88.

▲ POSIÇÃO DO STF

Súmula Vinculante 38: É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Súmula 645: É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Por outro lado, o STJ entende que o Município não pode regular o horário de funcionamento de agências bancárias, por se tratar de matéria de competência da União. Por outro lado, o STF tem admitido que os Municípios adotem medidas que visem à tutela do consumidor.

▲ POSIÇÃO DO STJ

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

■ POSIÇÃO DO STF

“Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município.” (RE 432.789, rel. min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2005, Primeira Turma DJ de 7-10-2005.) No mesmo sentido: RE 285.492-AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 26-6-2012, Segunda Turma, DJE de 28-8-2012; RE 610.221-RG, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 29-4-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral.

“O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.” (AI 347.717-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 31-5-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005.) No mesmo sentido: RE 266.536-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 17-4-2012, Primeira Turma, DJE de 11-5-2012.

9.4.1. Exercício do poder de polícia por empregados públicos (celetistas)

Em tese, o poder de polícia pode ser exercido por **empregados públicos**, regidos pela CLT. Exemplo desta situação é o art. 280, § 4.º, da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro). Inclusive este entendimento já foi admitido como correto em prova aplicada pelo CESPE.

Todavia, é bom que o candidato fique atento ao fato de que no julgamento da ADI 2.310/DF, que objetivava, entre outras matérias, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da Lei 9.986/00 que submetia as relações de trabalho das agências reguladoras ao regime celetista (art. 1.º), o Min. Marco Aurélio suspendeu liminarmente a eficácia do referido dispositivo e aduziu que “Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal”.

A ADI não chegou a ser julgada em seu mérito por ter perdido seu objeto, vez que a Lei 10.871/04, em seu art. 37, estabeleceu o regime estatutário para os servidores das agências reguladoras. Apesar da referida ADI possuir algumas peculiaridades atinentes às agências reguladoras, é possível que o tema volte a ser discutido no STF.

9.4.2. Delegação do poder de polícia a particulares

Parcela respeitável da doutrina e jurisprudência majoritária **não admite** a delegação de poder de polícia a entidades de **direito privado**, por ser decorrente do **poder de império** do Estado, ou seja, trata-se de uma **função típica** estatal. Alguns autores defendem que pode haver delegação do poder de polícia a entidades de direito privado se atendidos três requisitos: (1.º) a pessoa jurídica deve integrar a estrutura da Administração Indireta, isso porque sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço público; (2.º) a competência delegada deve ter sido conferida por lei; (3.º) o poder de polícia há de restringir-se à prática de atos de natureza fiscalizatória, partindo-se, pois, da premissa de que as restrições preexistem e de que se cuida de função executória, e não inovadora. (Cf. CARVALHO FILHO, 2012, p. 72).

De acordo com o STF, no julgamento da ADI 1717, o poder de polícia não pode ser delegado para o particular, em nome da segurança jurídica. Esse julgamento teve origem nos casos popularmente conhecidos como “máfia dos radares”, em que alguns Estados delegaram ao particular o poder de aplicação de multa de trânsito, o que acarretou em um aumento na cobrança de multas indevidamente impostas com o intuito de lucro desses particulares.

E para as entidades da Administração Pública Indireta que possuem natureza jurídica de direito privado, é possível a delegação do poder de polícia? Exemplo desta situação aconteceu no município de Belo Horizonte, que criou uma sociedade de economia mista (pessoa jurídica de direito privado) para a atividade de fiscalização e ordenação do trânsito (BHTRANS), o que permitiu a esta empresa a aplicação de multas aos infratores das normas de trânsito.

A matéria chegou ao STJ no julgamento do Recurso Especial 817.534/MG, julgado na sessão do dia 04/08/09. Destacamos o seguinte trecho do julgado, de grande proveito para estudo do tema: “(...) em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista). 3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupos, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade do Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção). 5. Somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro – aplicação de multas para aumentar a arrecadação”. O STJ, assim, admitiu a delegação de parte do poder de polícia, referentes às fases de consentimento e fiscalização.

A discussão do tema foi levada ao STF (RE 633782). O recurso não chegou a ser julgado, em razão do reconhecimento de repercussão geral do tema no RE 662186, em decisão do Min. Luiz Fux de 22/03/2012. O RE 662186 ainda se encontra pendente de julgamento.

Todavia, admite-se a participação de particulares na prática de atos materiais, preparatórios ou sucessivos da atuação dos entes públicos exercentes do poder de polícia. Porém, não podemos esquecer que é possível delegar atos materiais de poder de polícia, atos mecânicos, atos instrumentais de polícia, como por exemplo, contratar empresas particulares para instalar e dar manutenção nos radares.

9.5. Atributos

Apesar de não haver nomenclatura uniforme na doutrina, temos que os atributos do poder de polícia são a **discricionariedade**, a **autoexecutoriedade** e a **coercibilidade**.

9.5.1. Discricionariedade

A Administração avaliará a **conveniência e oportunidade** de sua atuação e em que medida o fará, principalmente no que se refere na definição das sanções que poderão ser aplicadas. “Assim, em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário” (DI PIETRO, 2010, p. 119).

Este é o entendimento clássico da doutrina e o que tem sido adotado pela maioria das bancas examinadoras.

Todavia, em algumas situações o poder de polícia é **vinculado**, uma vez que a própria norma explícita todos os requisitos exigidos do interessado, como ocorre, por exemplo, para a **concessão das licenças em geral**, como a licença para construir que, atendidos os requisitos legais, vincula o administrador. Portanto, para fim de concurso público, **não é correto afirmar que o poder de polícia sempre será discricionário**.

9.5.2. Autoexecutoriedade

O exercício do poder de polícia não depende de autorização do Poder Judiciário, podendo a Administração executar diretamente as medidas e sanções decorrentes da polícia administrativa.

É bastante comum verificar este atributo nas interdições realizadas em estabelecimentos que não cumprem normas de saúde e higiene públicas. Mas a autoexecutoriedade do poder de polícia não impede o controle posterior da atuação administrativa pelo Poder Judiciário.

A autoexecutoriedade pressupõe **autorização legal** prévia. Porém, este atributo apresenta-se em **situações de urgência**, que demandam uma atuação imediata da Administração.

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO subdivide o atributo da autoexecutoriedade em dois outros atributos: **exigibilidade** (*privilège du préalable*), pelo qual o Estado pode **exigir** do particular a adoção de determinada conduta, e **executoriedade** (*privilège d'action d'office*), em que o Poder Público pode **compeli-lo materialmente** a adotar referido comportamento (Cf. 2010, pp. 120-121).

De fato, em algumas situações existirá **exigibilidade**, porém, não haverá **executoriedade**, podendo a Administração valer-se de meios indiretos para a execução da imposição (como a fixação de multa, por exemplo), mas nunca compelindo materialmente o administrado para tanto.

As multas aplicadas em razão do poder de polícia são uma exceção ao atributo da autoexecutoriedade. A Administração, neste caso, deve-se valer de meios judiciais – execução fiscal – ou extrajudiciais – como envio de avisos de cobrança, protesto da certidão de dívida ativa etc. – para satisfazer o seu crédito. **Não pode a Administração, por exemplo, condicionar a devolução de veículo retido ao pagamento de multas, salvo se a própria legislação permitir.**



POSIÇÃO DO STJ

Transporte irregular. Passageiros. Retenção. Liberação condicionada. Pagamento. Multas. Retido o veículo de transporte rodoviário de passageiros, por prática de irregularidade que consiste na falta de correspondência entre a lista de passageiros e as pessoas efetivamente transportadas, é ilegal o ato de autoridade que condiciona a liberação ao prévio pagamento de multa (art. 85 do Dec. n. 2.521/1998). Tal conclusão deve-se ao fato de não existir previsão legal, pois o referido decreto extrapolou na

finalidade de apenas regulamentar a Lei n. 8.987/1995, que não cuidava da tipificação de atos ilícitos dos concessionários, permissionários ou autorizatários, tampouco de suas respectivas sanções administrativas. Precedentes citados: REsp 751.398-MG, DJ 5/10/2006; REsp 792.555-BA, DJ 18/5/2006, e REsp 797.358-BA, DJ 13/3/2006. (REsp 616.750-GO, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 27/2/2007. 2ª Turma. Informativo nº 311).

Conclui-se que a **exigibilidade** está presente em todos os atos decorrentes do exercício do poder de polícia, mas não a **executoriedade**.

9.5.3. Coercibilidade

A medida adotada pela Administração no exercício do poder de polícia é imposta de forma **coercitiva** e **unilateral** ao administrado que desrespeita os limites impostos ao exercício de seu direito de liberdade e propriedade.

9.6. Limites

Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, de modo que a imposição de restrições aos particulares só é legítima na medida em que o poder público comprove a **necessidade da medida**, a sua **proporcionalidade** e **eficácia**. Temos, assim:

- a) **Necessidade:** o poder de polícia só deve ser utilizado quando a atuação da medida se demonstrar necessária para evitar ameaças reais ou prováveis que violem o interesse da coletividade;
- b) **Proporcionalidade:** no momento do exercício do poder de polícia deve-se levar em consideração a proporcionalidade da conduta e o interesse público que se visa proteger, pois como o poder de polícia acaba por limitar um direito individual, não pode haver uma desproporcionalidade entre o limite imposto e o interesse público a se proteger;
- c) **Eficácia:** a medida escolhida pela Administração para proteção do interesse público, quando da atuação do poder de polícia, deve ser eficaz quantitativa e qualitativamente.

9.7. Prescrição

As sanções aplicadas em razão do poder de polícia estão sujeitas a prazo prescricional, em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Dispõe o art. 1.º da Lei 9.873/99 que “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”.

É importante salientar que, se a infração também se configurar crime, o prazo prescricional é o mesmo da lei penal.

Esta mesma lei traz hipóteses de interrupção e suspensão do prazo prescricional.

10. ABUSO DE PODER

O **abuso de poder** ocorre quando o agente, no exercício de suas atribuições legais, atua com desrespeito às normas de **competência (excesso de poder)** ou de forma contrária à sua **finalidade institucional (desvio de poder)**. Logo, o **abuso de poder** é uma patologia que pode surgir no exercício dos poderes administrativos.

O **excesso de poder** deriva da atuação fora dos limites de **competência** conferida ao agente público, **invadindo competência alheia ou desrespeitando o imposto por lei ou regulamento**. Ex: guarda municipal que autoriza alguém a utilizar e explorar um espaço público. Neste exemplo, o guarda tem por atribuição exercer a vigilância ostensiva dos bens públicos e não para autorizar sua exploração.

No **desvio de poder ou desvio de finalidade** o agente atua dentro do seu limite de competência, mas o faz sem observar a finalidade, o objetivo disciplinado em lei para a realização do ato. Ex.: desapropriação de imóvel de desafeto político com o fim de prejudicá-lo.

Os atos praticados em **abuso de poder** são **ilegais**, podendo ser anulados pela própria Administração, no exercício da autotutela, ou pelo Poder Judiciário, em sede de controle jurisdicional da legalidade do ato.

11. TÓPICO-SÍNTESE

TÓPICO-SÍNTESE: PODERES ADMINISTRATIVOS		
Noções	Poderes são prerrogativas especiais e instrumentos que o ordenamento jurídico confere ao Estado para que este cumpra suas finalidades institucionais na busca e alcance do interesse público. Ao mesmo tempo, o administrador deve observar certos deveres , como eficiência , probidade e de prestar contas .	
Características	<p>a) instrumentalidade: os poderes administrativos são instrumentos colocados à disposição da Administração;</p> <p>b) poder-dever: seu exercício é compulsório.</p> <p>c) irrenunciabilidade: o administrador não pode renunciar às suas prerrogativas. Decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público.</p> <p>d) Exercício nos limites da lei: devem ser exercidos e utilizados de acordo com que prevê o ordenamento jurídico.</p>	
Classificação	Quanto à margem de liberdade	<p>a) Vinculado</p> <p>b) Discricionário</p>
	Quanto às espécies	<p>a) Hierárquico</p> <p>b) Disciplinar</p> <p>c) Normativo ou regulamentar</p> <p>d) De polícia</p>
Poder Vinculado	A norma determina a conduta do Administrador.	
Poder Discricionário	O Administrador possui alguma liberdade em sua atuação, com observância de critérios de conveniência/opportunidade (mérito administrativo)	
Poder Hierárquico	Conceito : representa a prerrogativa que tem o Estado de organizar sua estrutura, escalonando e definindo funções de seus órgãos, bem como fiscalizar, ordenar e rever a atuação de seus agentes, através do estabelecimento de relações de subordinação e coordenação entre aqueles que integram o seu quadro de pessoal.	
	Características	a) Edição de atos normativos internos
		b) Dar ordens (poder de comando)
		c) Fiscalização e controle
		d) Delegação e avocação

Poder Disciplinar	"Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente" (Hely Lopes Meirelles).	
Poder Normativo ou Regulamentar	Conceito : O Poder Regulamentar ou Normativo pode ser entendido sob dois sentidos : a) no sentido amplo , é o poder conferido ao agente público para expedição de atos normativos gerais e abstratos . Os doutrinadores que lhe dão este sentido amplo o chamam de poder normativo ; b) em sentido estrito , é o poder que concede autorização ao Chefe do Executivo para expedição de decretos . Para a doutrina que acata este sentido, o poder seria denominado regulamentar .	
	Espécies de Regulamentos	<p>Executivos: são atos normativos, de caráter geral e abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e que visam fixar parâmetros para a fiel execução de leis.</p> <p>Autônomos: são atos normativos primários, podendo inovar na ordem jurídica. Seu fundamento de validade deriva diretamente na Constituição Federal, exercendo papel finalístico de lei.</p>
Poder de Polícia	Conceito : O poder de polícia decorre da supremacia geral do Estado, o que lhe confere a possibilidade de limitar o exercício da liberdade ou das faculdades dos administrados, sem necessidade de prévio vínculo jurídico de natureza especial, em prol do interesse público e nos limites da lei.	
	Poder de polícia em sentido amplo e em sentido estrito	<p>Sentido amplo: o poder de polícia representa a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos, que pode decorrer tanto de atos do Executivo quanto do Legislativo.</p> <p>Sentido estrito: o poder de polícia relaciona-se com as intervenções concretas do Poder Executivo, quer gerais ou específicas, que objetivam a prevenção e o impedimento do desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (polícia administrativa).</p>

Poder de Polícia	Competência: A competência para o exercício do poder de polícia é do ente político que pode legislar sobre o tema, conforme regras estabelecidas na Constituição.	
	Delegação do poder de polícia a particulares: tem prevalecido a corrente de pensamento que não admite a delegação de poder de polícia a entidades de direito privado , por ser decorrente do poder de império do Estado, ou seja, trata-se de uma função típica estatal.	
		Discrecionariedade: A Administração avaliará a conveniência e oportunidade de sua atuação e em que medida o fará, principalmente no que se refere à definição das sanções que poderão ser aplicadas. Todavia, em algumas situações o poder de polícia é vinculado , uma vez que a própria norma explicita todos os requisitos exigidos do interessado, como ocorre, por exemplo, para a concessão das licenças em geral , como a licença para construir que, atendidos os requisitos legais, vincula o administrador.
	Atributos	Autoexecutoriedade: O exercício do poder de polícia não depende de autorização do Poder Judiciário, podendo a Administração executar diretamente as medidas e sanções decorrentes da polícia administrativa. Pressupõe prévia autorização legal , mas pode ser exercida independentemente de lei em situações de emergência. As multas aplicadas em razão do poder de polícia são uma exceção ao atributo da autoexecutoriedade.
	Coercibilidade	A medida adotada pela Administração no exercício do poder de polícia é imposta de forma coercitiva e unilateral ao administrado que desrespeita os limites impostos ao exercício de seu direito de liberdade e propriedade.
Limites: os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, de modo que a imposição de restrições aos particulares só é legítima na medida em que o poder público comprove a necessidade da medida , a sua proporcionalidade e eficácia .		

Poder de Polícia	Prescrição: 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.	
Abuso de Poder	Excesso de Poder	Atuação fora dos limites de competência
	Desvio de Poder ou Finalidade	Deixa de observar a finalidade estabelecida em lei para o ato

V

ATOS ADMINISTRATIVOS

Leia a lei:

· CF, art. 5.º, XXXV; Código Penal, art. 328; Lei 4.717/65, Código Tributário Nacional, arts. 101, I e 103, I, art. 2.º; Lei 9.784/99, arts. 11 a 17, 42, 50, 53, 54 e 55; Lei 12.016/09, art. 1.º, § 2.º;

1. NOÇÕES

Em sua atuação a Administração exterioriza sua vontade de várias maneiras, praticando atos que são regidos ora pelo direito público ora pelo direito privado, todos incluídos no gênero **atos da Administração Pública**.

A doutrina não é unânime na definição do que sejam os atos da Administração. Sem pretensão de esgotar o tema, podemos arrolar as seguintes espécies mais recorrentes nas diversas classificações doutrinárias:

- a) **Atos administrativos:** é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2010, p. 196). A Administração atua com supremacia em relação ao particular (*ius imperii*). Esta categoria de atos da Administração será objeto de estudo detalhado neste capítulo.
- b) **Atos privados, de gestão ou de direito privado:** neste caso, excepcionalmente a Administração pratica atos regidos prevalentemente pelo direito privado, colocando-se em igualdade

de condições com o particular no que se refere ao regime que rege a relação jurídica entre ambos (*ius gestionis*). Exemplo desta situação é a atuação do Estado na exploração de atividade econômica por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista.

▲ POSIÇÃO DO STJ

“(...) os atos de gestão não possuem o requisito da supremacia, por isso são meros atos da administração e não atos administrativos, sendo que a Administração e o Particular encontram-se em igualdade de condições, em que o ato praticado não se submete aos princípios da atividade administrativa, tampouco exercido no exercício de função pública, não se vislumbrando ato de autoridade” (REsp 1078342/PR, Relator(a) Ministro LUIZ FUX, 1.ª Turma, j. em 09/02/2010)

A lei 12.016/2009 não admite a impetração de mandado de segurança contra ato de gestão, ao dispor em seu art. 1º, § 2º que “não cabe mandado de segurança contra os atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionária de serviço público.”

c) Atos políticos: estes atos, como o próprio nome diz, gozam de grande carga política quando são emanados, vez que dizem respeito à definição das próprias diretrizes de gestão do Estado e são legitimados pela Constituição. Ex: veto pelo Presidente da República a um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Cumpre ressaltar que José dos Santos Carvalho Filho discorda da inclusão dos atos políticos na categoria “atos da Administração”. Segundo o autor, os atos da Administração emanam sempre da lei, ao passo que os atos políticos alcançam maior liberdade de ação e resultam de normas constitucionais, de modo que o caráter governamental sobreleva ao administrativo (Cf. CARVALHO FILHO, 2012, p. 97).

d) Atos materiais: são condutas administrativas, de mera execução, que não se destinam à produção de um efeito jurídico preordenado. Alguns autores chamam estes atos de **atos administrativos**, tendo em vista que não existe manifestação jurídica de vontade. Ex: varredura de ruas, construção de um edifício público etc.

e) Contratos administrativos: são **ajustes bilaterais** celebrados entre a Administração e o particular, visando à execução de obras, prestação serviços, realização de compras, alienações e locações. Distinguem-se dos atos administrativos, na medida em que estes são **declarações unilaterais de vontade** da Administração.

■ ATENÇÃO

Conforme já dito, o tema em estudo é alvo das mais variadas concepções e classificações doutrinárias. Alguns autores defendem que os atos da administração seriam os atos jurídicos que não se enquadram no conceito de atos administrativos. É importante que o candidato se atente a isso, haja vista que a banca examinadora pode adotar doutrinador que siga tal linha de pensamento.

2. ANATOMIA DO ATO ADMINISTRATIVO

O tema em estudo talvez seja dos mais importantes em direito administrativo, ponto de partida para a compreensão de diversos institutos. Além disso, é de um dos temas mais cobrados em concursos públicos, de modo que o leitor deve ter muita atenção em seu estudo.

Analisemos as partes essenciais do conceito trazido no tópico anterior, de autoria de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, segundo o qual o ato administrativo “é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”

2.1. Declaração do Estado ou de quem o represente

O ato administrativo, por excelência, é praticado pela Administração Pública Direta, incluindo-se neste conceito o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, quando estiverem no exercício da **função administrativa**, bem como pelas entidades integrantes da Administração Pública Indireta, como autarquias, fundações etc.

É possível que, em determinadas situações, entidades não integrantes da Administração Pública pratiquem atos jurídicos que serão