



5.12 QUADRO SINÓTICO

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO																							
PODERES-DEVERES	Para o adequado cumprimento de duas competências constitucionais, a legislação confere à Administração Pública competências especiais. Sendo prerrogativas ligadas a obrigações, as competências administrativas constituem verdadeiros poderes-deveres instrumentais para a defesa do interesse público.																						
PODER VINCULADO	Fala-se em poder vinculado ou poder regrado quando a lei atribui determinada competência definindo todos os aspectos da conduta a ser adotada, sem atribuir margem de liberdade para o agente público escolher a melhor forma de agir. Onde houver vinculação, o agente público é um simples executor da vontade legal. O ato resultante do exercício dessa competência é denominado ato vinculado. Exemplo de poder vinculado é o de realização do lançamento tributário (art. 3º do CTN).																						
PODER DISCRICIONÁRIO	<p>Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público.</p> <p>Para Hely Lopes Meirelles, autor da concepção clássica e predominante em concursos públicos, a discricionariedade somente pode residir no motivo ou no objeto do ato administrativo. Competência, forma e finalidade seriam requisitos obrigatoriamente vinculados em qualquer ato administrativo. Para o autor, ato discricionário é aquele cuja prática envolva margem de liberdade quanto ao motivo ou objeto do ato administrativo.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">QUADRO COMPARATIVO DAS VISÕES SOBRE A DISCRICIONARIEDADE</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Correntes sobre a discricionariedade</th> </tr> <tr> <th>Visão tradicional</th> <th>Visão moderna</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hely Lopes Meirelles</td> <td>Celso Antônio Bandeira de Mello</td> </tr> <tr> <td>Aspectos onde admite discricionariedade:</td> <td>Aspectos onde admite discricionariedade:</td> </tr> <tr> <td>Motivo</td> <td>Motivo</td> </tr> <tr> <td>Objeto</td> <td>Conteúdo (= Objeto)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Decisão sobre praticar o ato ou não</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Momento da prática do ato</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Forma</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Finalidade</td> </tr> </tbody> </table>	QUADRO COMPARATIVO DAS VISÕES SOBRE A DISCRICIONARIEDADE		Correntes sobre a discricionariedade		Visão tradicional	Visão moderna	Hely Lopes Meirelles	Celso Antônio Bandeira de Mello	Aspectos onde admite discricionariedade:	Aspectos onde admite discricionariedade:	Motivo	Motivo	Objeto	Conteúdo (= Objeto)		Decisão sobre praticar o ato ou não		Momento da prática do ato		Forma		Finalidade
QUADRO COMPARATIVO DAS VISÕES SOBRE A DISCRICIONARIEDADE																							
Correntes sobre a discricionariedade																							
Visão tradicional	Visão moderna																						
Hely Lopes Meirelles	Celso Antônio Bandeira de Mello																						
Aspectos onde admite discricionariedade:	Aspectos onde admite discricionariedade:																						
Motivo	Motivo																						
Objeto	Conteúdo (= Objeto)																						
	Decisão sobre praticar o ato ou não																						
	Momento da prática do ato																						
	Forma																						
	Finalidade																						
PODER DISCIPLINAR	<p>O poder disciplinar consiste na possibilidade de a Administração aplicar punições aos agentes públicos que cometam infrações funcionais. Assim, trata-se de poder interno, não permanente e discricionário. Interno porque somente pode ser exercido sobre agentes públicos, nunca em relação a particulares, exceto quando estes forem contratados da Administração. É não permanente à medida que é aplicável apenas se e quando o servidor cometer falta funcional. É discricionário porque a Administração pode escolher, com alguma margem de liberdade, qual a punição mais apropriada a ser aplicada ao agente público.</p> <p>Importante frisar que, constatada a infração, a Administração é obrigada a punir seu agente. É um dever vinculado. Mas a escolha da punição é discricionária. Assim, o poder disciplinar é vinculado quanto ao dever de punir e discricionário quanto à seleção da pena aplicável.</p>																						
PODER HIERÁRQUICO	<p>Poder hierárquico, no magistério de Hely Lopes Meirelles, "é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de peçoal".</p> <p>É um poder interno e permanente exercido pelos chefes de repartição sobre seus agentes subordinados e pela administração central em relação aos órgãos públicos consistente nas atribuições de comando, chefia e direção dentro da estrutura administrativa.</p> <p>Assim como o disciplinar, o poder hierárquico é interno à medida que não se aplica a particulares. Mas, ao contrário daquele, o poder hierárquico é exercido permanentemente, e não em caráter episódico, como ocorre com o poder disciplinar.</p>																						

Não existe hierarquia entre a Administração Direta e as entidades componentes da Administração Indireta. A autonomia característica das autarquias, fundações públicas e empresas governamentais repele qualquer subordinação de tais entidades perante a Administração Central.

O poder hierárquico também não é exercido sobre **órgãos consultivos**.

A Lei do Processo Administrativo – Lei n. 9.784/99 – prevê dois institutos relacionados com o poder hierárquico:

DELEGAÇÃO de competências	AVOCAÇÃO de competências
▶ Distribui temporariamente a competência representando um movimento centrífugo	▶ Concentra a competência de maneira centrípeta
▶ Pode beneficiar agentes e órgãos públicos subordinados ou não à autoridade delegante. Fala-se, assim, em delegação vertical , no primeiro caso, e delegação horizontal , no segundo	▶ Só pode ser realizada em relação à competência de um subordinado. Só existe avocação vertical .

Delegação de competências

Nos termos do art. 12 da Lei n. 9.784/99, um **órgão administrativo** ou seu titular **poderão delegar parte da sua competência** a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de **circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial**.

A delegação é a transferência temporária de competência administrativa de seu titular a outro órgão ou agente público subordinado à autoridade delegante (**delegação vertical**) ou fora da linha hierárquica (**delegação horizontal**).

Trata-se de transferência sempre provisória porque a delegação **pode ser revogada a qualquer tempo pela autoridade delegante**.

O ato de delegação obrigatoriamente especificará:

- ▶ as **matérias e poderes transferidos**;
- ▶ os **limites** da atuação do delegado;
- ▶ a **duração** e os **objetivos** da delegação;
- ▶ o **recurso cabível**, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

A regra é a **delegabilidade** da competência. Porém, a própria legislação assevera que três competências administrativas **SÃO INDELEGÁVEIS**:

A edição de ato de caráter normativo	A decisão em recursos administrativos	As matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade
--------------------------------------	---------------------------------------	--

Avocação de competência

Diante de **motivos relevantes devidamente justificados**, o art. 15 da Lei n. 9.784/99 permite que a autoridade hierarquicamente superior **chame para si** a competência de um **órgão ou agente subordinado**. **Medida excepcional e temporária** pela qual determinada competência administrativa é convocada pela autoridade superior.

SUPERVISÃO MINISTERIAL

A supervisão ministerial, ou **controle ministerial**, é o poder exercido pelos Ministérios Federais, e pelas Secretarias Estaduais e Municipais, **sobre** órgãos e entidades pertencentes à **Administração Pública Indireta**. Como as entidades descentralizadas são dotadas de autonomia, inexistente subordinação hierárquica exercida pela Administração Direta sobre tais pessoas autônomas. Assim, os órgãos da Administração central desempenham somente um **controle finalístico** sobre a atuação de autarquias, fundações públicas e demais entidades descentralizadas. A supervisão ministerial, ao contrário da subordinação hierárquica, não envolve a possibilidade de revisão dos atos praticados pela entidade controlada, mas se restringe a fiscalizar o cumprimento da lei, por parte das pessoas pertencentes à **Administração Pública Indireta**.

Diante da autonomia das entidades descentralizadas, as decisões por elas expedidas, em princípio, não se sujeitam a recurso hierárquico dirigido ao Ministro de Estado da respectiva pasta. Porém, há casos excepcionais de **expressa previsão legal** de recurso contra decisão das entidades descentralizadas endereçado à Administração direta. É o chamado **recurso hierárquico impróprio**.

Decorrente do poder hierárquico, o **poder regulamentar consiste na possibilidade de os Chefes do Poder Executivo editarem** atos administrativos gerais e abstratos, ou gerais e concretos, **expedidos para dar fiel execução à lei**. O poder regulamentar enquadra-se em uma categoria mais ampla denominada **poder normativo**, que inclui todas as diversas categorias de atos abstratos, tais como: **regimentos, instruções, deliberações, resoluções e portarias**.

O fundamento constitucional da competência regulamentar é o art. 84, IV, segundo o qual **"compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução"**. Exatamente a mesma competência que o Texto Constitucional atribui ao Presidente da República **estende-se** por simetria a **Governadores e Prefeitos**.

DECRETO	REGULAMENTO
Constitui uma forma de ato administrativo (representa o conteúdo do ato)	Representa o conteúdo do ato
O certo é que decretos e regulamentos são atos administrativos e, como tal, encontram-se em posição de inferioridade diante da lei, sendo-lhes vedado criar obrigações de fazer ou deixar de fazer aos particulares, sem fundamento direto na lei (art. 5º, II, da CF).	

Finalidade principal	Sua função específica principal é estabelecer detalhamentos quanto ao modo de aplicação de dispositivos legais , dando maior concretude, no âmbito interno da Administração Pública, aos comandos gerais e abstratos presentes na legislação (art. 84, IV, da CF) .	
Espécies de regulamento	a) regulamentos administrativos ou de organização:	são aqueles que disciplinam questões internas de estruturação e funcionamento da Administração Pública ou relações jurídicas de sujeição especial do Poder Público perante particulares;
	b) regulamentos delegados, autorizados ou habilitados:	em alguns países é possível o Poder Legislativo delegar ao Executivo a disciplina de matérias reservadas à lei, transferindo temporariamente competências legislativas para a Administração Pública. Essa modalidade de regulamento não é admitida pelo sistema jurídico brasileiro ;
	c) regulamentos executivos:	são os regulamentos comuns expedidos sobre matéria anteriormente disciplinada pela legislação, permitindo a fiel execução da lei . Exemplo: art. 84, IV, da CF;
	d) regulamentos autônomos ou independentes:	são os que versam sobre temas não disciplinados pela legislação . Só podem existir em determinado ordenamento mediante expressa previsão constitucional porque pressupõem uma "reserva de regulamento", isto é, um conjunto de temas que o Texto Constitucional retirou da competência do Legislativo e atribuiu, reservou ao Poder Executivo para disciplina via decreto.

A promulgação da Emenda Constitucional n. 32, em 11 de setembro de 2001, **alterou a redação do art. 84, VI, da Constituição Federal**. A Emenda Constitucional n. 32/2001 definiu dois temas que só podem ser disciplinados por decreto **do Presidente da República**:

- 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**.

Os regulamentos executivos são editados pela autoridade de maior hierarquia do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) com o único objetivo de **estabelecer qual entre as possíveis interpretações da lei é aquela que passará a ser obrigatória** para a estrutura administrativa vinculada à obediência do decreto.

PODER REGULAMENTAR

	Poder regulamentar e previsão legal	O exercício do poder regulamentar independe de previsão na lei a ser regulamentada.
	Competência regulamentar e delegação	Nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, a competência regulamentar é privativa dos Chefes do Executivo e, em princípio, indelegável. Tal privatividade, enunciada no art. 84, <i>caput</i> , da Constituição Federal, é coerente com a regra prevista no art. 13, I, da Lei n. 9.784/99, segundo a qual não pode ser objeto de delegação a edição de atos de caráter normativo. EXCEÇÃO: o parágrafo único do art. 84 da Constituição Federal prevê a possibilidade de o Presidente da República delegar aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União a competência para dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal , quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e b) extinção de funções ou cargos públicos , quando vagos.
	Referenda ministerial ou secretarial	É a manifestação de anuência aposta pelo Ministro de Estado nos atos e decretos presidenciais que versem sobre matéria relacionada ao respectivo ministério. Nas demais esferas federativas, denomina-se referenda secretarial.
PODER DE POLÍCIA OU LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA	Poder de polícia em sentido amplo:	Inclui qualquer limitação estatal à liberdade e propriedade privadas, englobando restrições legislativas e limitações administrativas .
	Poder de polícia em sentido estrito:	Mais usado pela doutrina, o conceito de poder de polícia em sentido estrito inclui somente as limitações administrativas à liberdade e propriedade privadas, deixando de fora as restrições impostas por dispositivos legais. Basicamente, a noção estrita de poder de polícia envolve atividades administrativas de FISCALIZAÇÃO e CONDICIONAMENTO da esfera privada de interesse, em favor da coletividade.
	CONCEITOS DOUTRINÁRIOS	
	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 ".
	Celso Antônio Bandeira de Mello:	"a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos , de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora , ora preventiva , ora repressiva , impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo".
	Maria Sylvia Zanella Di Pietro:	"atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público ".
	José dos Santos Carvalho Filho:	" prerrogativa de direito público que, calcada na lei , autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade".
CONCEITO LEGAL		
Art. 78, CTN	"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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos". E completa	

	o parágrafo único do referido dispositivo: "Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder ".	
NOSSO CONCEITO		
Alexandre Mazza	Poder de polícia é a atividade da Administração Pública, baseada na lei e na supremacia geral, consistente no estabelecimento de limitações à liberdade e propriedade dos particulares, regulando a prática de ato ou a abstenção de fato , manifestando-se por meio de atos normativos ou concretos, em benefício do interesse público .	
Poder de polícia: vinculado ou discricionário?	A compreensão clássica da doutrina brasileira sobre a natureza jurídica do poder de polícia considera tratar-se de competência discricionária . Todavia, é preciso fazer referência a casos excepcionais em que manifestações decorrentes do poder de polícia adquirem natureza vinculada . Há, isto sim, atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada.	
Características	<ul style="list-style-type: none"> a) atividade restritiva b) limita liberdade e propriedade c) natureza discricionária (regra geral) d) caráter liberatório e) é sempre geral f) cria obrigações de não fazer (regra geral) g) não gera indenização h) atinge particulares (regra geral) i) é indelegável 	
	POLÍCIA ADMINISTRATIVA	POLÍCIA JUDICIÁRIA
	Tem caráter predominantemente preventivo , atuando antes de o crime ocorrer, para evitá-lo, submetendo-se essencialmente às regras do Direito Administrativo . No Brasil, a polícia administrativa é associada ao chamado policiamento ostensivo, sendo realizada pela Polícia Militar ;	Sua atuação preponderante tem natureza repressiva , agindo após a ocorrência do crime para apuração da autoria e materialidade. Sujeita-se basicamente aos princípios e normas do Direito Processual Penal . No sistema atual, a polícia judiciária é exercida pela Polícia Civil e pela Polícia Federal .
QUADRO COMPARATIVO ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA		
	Polícia administrativa	Polícia judiciária
Atuação predominante	Preventiva (antes do crime)	Repressiva (após o crime)
Ramo de regência	Direito Administrativo	Direito Processual Penal
Instituições que exercem	Polícia Militar	Polícia Civil e Polícia Federal