



DIREITO ADMINISTRATIVO

2011

EDUARDO/FRANKLIN

DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é público por excelência e tem como marco conceitual o funcionamento da atividade pública. Como a atividade de definir é por demais pesada e carrega traços distintivos e semelhantes em suas características, optamos por trazer definições de autores consagrados para que você assimile como melhor lhe aprouver.

- a) Definição de Hely Lopes Meirelles: *é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.*
- b) Definição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: *é o ramo do Direito Público que estuda os princípios e normas que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação delas derivadas e as garantias de limitação e de controle de sua legalidade e legitimidade, na prossecução dos interesses públicos, excluídas a criação da norma legal e sua aplicação judiciária contenciosa.*
- c) Definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: *é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para consecução de seus fins, de natureza pública.*
- d) Definição de Themístocles Brandão Cavalcanti: *é o ramo do Direito Público que regula a estrutura e o funcionamento da administração pública, bem como dos organismos criados para executar os serviços públicos; regula também as relações entre a administração e terceiros, quando vinculados às finalidades próprias dos serviços públicos.*

FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A fonte primária do Direito Administrativo é a Constituição da República. No entanto, toda a ordem jurídica aplicável às pessoas jurídicas de Direito Público e Privado (Regime Jurídico dos servidores, Lei de Licitações e Contratos, Regulamentos Disciplinares etc) também é fonte primacial deste ramo do Direito.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

a) Estado, Governo e Administração Pública

A Administração pública consiste no conjunto de órgãos e entidades que possuem a atribuição de realizar a atividade administrativa, objetivando o atendimento das necessidades coletivas e perseguindo os fins visados pelo Estado.

Admistração – é o próprio Estado.

administração – é o exercício da atividade administrativa.

A atividade administrativa é “a gestão de interesses qualificados da coletividade – pela necessidade, utilidade ou conveniência de sua realização – e caracterizados pela conjugação de dois princípios: supremacia do interesse público e indisponibilidade”.

O Estado, segundo os cientistas do Estado, é o povo politicamente organizado, formando a nação, dotado de personalidade jurídica, considerado pessoa jurídica de Direito Público.

Os Poderes do Estado, ou melhor, os Poderes políticos do Estado são: legislativo, executivo e judiciário.

O poder administrativo é instrumental, objetivando o atendimento das finalidades estabelecidas pelo interesse público: poder de polícia, poder regulamentar etc.

O Governo é a atividade que estabelece os objetivos do Estado ou conduz politicamente os negócios públicos.

b) Considerações gerais

O estudo do Direito Administrativo ganhou maior importância em decorrência da consciência da sociedade e das instituições em controlarem a atividade administrativa. Em razão do aumento desse controle, a produção legislativa tendeu a aumentar, tutelando segmentos desse ramo do Direito.

O Direito Administrativo é o ramo do Direito que reúne os princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e os agentes públicos, visando o atendimento das necessidades da coletividade.

O seu objeto de estudo é a atividade administrativa, exercida direta ou indiretamente, sua estrutura, seus bens, seu pessoal e sua finalidade. Destaca-se os atos administrativos editados pelo Estado.

A função administrativa consiste no dever do Estado de atender ao interesse público, sob o manto da lei.

O Direito Administrativo pertence ao ramo do Direito Público. Lembremos que o Direito Público é aquele que regula as relações em que o Estado é parte ou mantém interesse preponderante, regendo a sua organização, atuando com supremacia e visando ao interesse público.

A principal fonte do Direito Administrativo é a lei. Ainda se admite como fontes: a jurisprudência, doutrina, princípios gerais do direito e os costumes.

A lei deve ser geral, escrita, abstrata e impessoal. Nem toda norma de ordem pública pertence a um ramo de direito público (ex. Direito de Família).

A jurisprudência é a reiteração de decisões judiciais, sobre uma determinada matéria, todas no mesmo sentido.

Os princípios gerais do direito são postulados que dirigem toda a forma de elaboração e interpretação das normas jurídicas.

O costume, desde que não contrários à lei e à moral é fonte. O costume possui os seguintes requisitos: prática reiterada, uniformidade, continuidade e moralidade.

Há ainda o que se chama de praxe administrativa. A praxe é a forma como é conduzida a máquina administrativa e a forma de atuação dos agentes públicos.

O regime jurídico-administrativo consiste na reunião de princípios atinentes a esse ramo, mantendo-se a relação de interdependência.

c) Princípios da Administração Pública

Esses princípios estão expressa ou implicitamente na Constituição. Eles são normas vetoras, ou melhor, são os alicerces da ciência e neles se inspiram todo o ordenamento jurídico.

O art. 37 da Constituição da República prescreve expressamente cinco.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)”

O princípio da legalidade orienta que só é dado ao administrador fazer o que a lei determina ou autoriza. Dele decorrem os demais. Ao particular tudo o que não for proibido é permitido. Está previsto no art. 37, art. 5º, II e XXXIX, e art. 84, IV da CF/88.

O princípio da legalidade difere do princípio da reserva legal. O da legalidade consiste na submissão de todos, inclusive do próprio Estado ao império da Lei. O da reserva legal orienta que determinadas matérias somente poderão ser tratadas por meio de Lei em sentido estrito (ex.: salário de servidor).

O princípio da impessoalidade liga-se à finalidade e à imparcialidade. A finalidade da atuação administrativa deve ser a satisfação do interesse de todos. A

imputação dessa atuação deve ser ao Estado e não agente público. A atuação do agente público não deve ocorrer para a promoção pessoal (art. 37, § 1º, CF/88). A responsabilidade civil é do Estado, devido à atuação impessoal do agente público.

O princípio da moralidade implica na vedação à administração pública em atuar distante da moral, princípios éticos, boa-fé e lealdade. Deve-se atuar respeitando-se a moral, os bons costumes, a honestidade e os deveres. A imoralidade administrativa poderá ensejar em ato de improbidade administrativa.

O princípio da publicidade implica no fato de ser levar ao conhecimento de todos o que está ocorrendo no âmbito da administração pública. O ato somente produzirá efeitos (eficácia) após ter sido devidamente publicado. Desse princípio decorre o direito de informação (art. 5º, XXXIII, CF/88). Há ressalvas a esse princípio: no caso de segurança da sociedade e do Estado; informação resguardada por sigilo; causar prejuízo a alguém.

O princípio da eficiência orienta que o agente público deva agir de forma técnica e profissional (não amadoristicamente), e que a Administração organize-se para atender aos padrões modernos de gestão. Há instrumentos para a verificação de respeito a esse princípio: avaliação periódica de desempenho e contratos de gestão.

A violação dos princípios básicos implica em invalidade do ato administrativo. Há violações que, devido à gravidade, ensejam em sanções civis, penais, políticas e administrativas. A convalidação pode ser utilizada para a confirmação de atos que tenham inobservado os requisitos de forma e de competência.

d) Princípios de Direito Administrativo:

a) **supremacia do interesse público** – em razão dele, a Administração ocupante uma posição preponderante em relação ao particular. Consiste em onerar terceiros com obrigações por ato unilateral. A incorreta utilização dessa prerrogativa enseja no manejo dos remédios constitucionais.

b) **indisponibilidade** – as transações envolvendo bens, direitos e interesse público devem ser precedidas de autorização legal.

c) **continuidade** – os serviços públicos e a atividade administrativa não podem sofrer paralisações. Os militares não possuem o direito de greve (art. 142, § 3º, IV da CF/88). Os servidores possuem esse direito que carece de regulamentação. Os serviços essenciais não podem ser interrompidos. Não se admite a *exceptio non adimplenti contractus*.

d) **autotutela** – a Administração tem o poder de rever seus próprios atos, seja para os revogar, seja para os anular. Súmula 473 do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

e) **especialidade** – as entidades estatais não podem abandonar, alterar ou modificar os objetivos para as quais foram criadas. Ex.: autarquia criada para atuar na área de educação não pode atuar na área de saúde.

“XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)”

“XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

f) **controle ou tutela** – a necessidade da Administração manter sob fiscalização as entidades a ela vinculadas.

g) **razoabilidade** – o administrador deve atuar segundo valores comuns a toda a coletividade, não podendo, por conseguinte, agir segundo seus valores pessoais exclusivamente.

h) **proporcionalidade** – consiste na obrigatoriedade da adequação entre os meios e os fins, vedando-se medidas de intensidade superior ao estritamente necessário. Muito respeitado: nas intervenções da propriedade privada, sanções de servidores e no exercício do Poder de Polícia.

i) **motivação** – os atos administrativos devem ser fundamentados. Há a obrigatoriedade da indicação dos pressupostos de fato e de direito para a prática de um ato. Visa proporcionar o controle sobre a atividade administrativa.

j) **segurança jurídica** ou estabilidade das relações – não se pode, sem causa legal, invalidar atos administrativos, desfazendo relações ou situações. Pelo contrário, sempre que possível, os atos com vício de forma ou competência devem ser convalidados.

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para atender ao interesse público, a Administração é dotada de poderes administrativos.

Entenda-se interesse público como sendo a aspiração de uma coletividade para a obtenção de um bem, de uma atividade ou um serviço de fruição geral (Hely Lopes Meirelles).

Esses poderes são instrumentos de trabalho que visam à realização das tarefas administrativas.

e) Classificação

Quanto à liberdade da Administração: vinculado ou discricionário.
Quanto ao ordenamento da Administração e à punição dos que a Ela se vinculam: hierárquico e disciplinar.
Quanto à finalidade normativa: regulamentar.
Quanto aos objetivos de contenção dos direitos individuais: poder de polícia.

5.2 Poder vinculado ou regrado

O administrador fica preso ao enunciado da lei. A liberdade de ação é ínfima. Deverá atender ao enunciado da Lei, Se não atender, o ato praticado é nulo.
É da essência do ato a observância dos requisitos expresso na lei.
É apreciável pelo Poder Judiciário, um vez que a vinculação é matéria de legalidade.

5.3 Poder discricionário

A Administração recebe do direito (lei) o poder discricionário, para a prática de atos administrativos, com margem de escolha da conveniência, oportunidade e conteúdo.

A atividade discricionária subordina-se ao ordenamento jurídico (condicionamento externo) e à moralidade administrativa (condicionamento interno).

5.4 Poder hierárquico

O poder hierárquico é o poder de que dispõe a Administração para escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores de seu quadro de pessoal (Hely Lopes Meirelles).

5.5 Poder Disciplinar

O 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.

No poder hierárquico, a Administração distribui e escalona as funções. No uso do poder disciplinar, a Administração controla o desempenho das funções e a conduta dos servidores.

O poder disciplinar é a faculdade punitiva interna na Administração, abrangendo as infrações relacionadas com o serviço. A punição criminal, por sua vez, tem a finalidade social e é exercida pelo Poder Judiciário.

A punição disciplinar e a criminal têm naturezas jurídicas distintas. A diferença não é de grau, mas sim de substância.

O STF assim se pronunciou: “Cominações civis, penais e disciplinares podem cumular-se entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa.”

5.6 Poder regulamentar

O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes do Poder Executivo de aplicar a lei para a sua correta execução.

5.7 Poder de Polícia

O poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar ou restringir o uso ou o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Art. 78 do CTN: Considera-se poder de polícia 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. 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.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1) Princípios da Administração Pública

O direito administrativo é de elaboração pretoriana e não de legislação codificada. Deste modo, os princípios representam papel relevante, permitindo a atuação dos entes públicos de modo a garantir equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

A Constituição de 1988 trouxe quatro princípios expressos (depois ampliados para cinco) a que se submete a Administração Pública, a saber, princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência. A estes foram acrescentados outros pela doutrina., por normas infra-constitucionais e pela jurisprudência.

2) Princípio da Supremacia do Interesse Público

É também chamado de princípio da *finalidade pública* e proclama a superioridade do interesse coletivo em detrimento do particular. Com isto tem-se que a relação entre os particulares é sempre horizontal, e entre a Administração Pública e os particulares é de verticalidade. O Poder Público se encontra sempre em posição de comando e autoridade em relação aos particulares. Esta é uma condição inarredável para que se possa gerir os interesses em confronto. O direito deixou de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem estar coletivo. Para tal princípio valer-se na prática de sua incumbência, a lei dá à Administração Pública o poder-dever de desapropriar, de policiar, de punir, para

que assim se atenda ao interesse geral. Claro está que, se ao usar de tais poderes, a autoridade exasperar em sua finalidade e visar, por exemplo, prejudicar um inimigo, obter vantagens pessoais ou mesmo beneficiar um amigo, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei e cometendo o vício do *desvio de poder* ou *desvio de finalidade*, o que torna o ato ilegal.

3) Princípio da Legalidade

A atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei. No direito privado a premissa é *tudo o que não está proibido em lei está permitido*. Nas relações públicas a Administração Pública só pode atuar quando autorizado ou permitido pela lei. Aqui não se aplica a autonomia da vontade tão presente entre os particulares. Este postulado encontra-se explícito no art. 5º inciso II da CR, que giza: *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Este é um dos princípios constitucionais que se garantem pela existência de remédios que asseguram a sua eficácia, quais sejam, o mandado de segurança, o *habeas corpus*, o *habeas data* e o mandado de injunção, além das ações de controle de constitucionalidade.

4) Princípio da Impessoalidade

Este princípio dá margem a diferentes interpretações, pois não tem sido muito explorado pela doutrina. No primeiro sentido seria o fato de a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar quem quer que seja, uma vez que sempre o interesse público há de marcar sua atividade. No segundo sentido, significa que os atos e provimentos administrativos não são imputáveis ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, que na verdade é o autor institucional desse ato.

A própria CR em seu § 1º art. 37 estabelece que *a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou serviços públicos*.

5) Princípio da Publicidade

Este Princípio exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, exceto os casos previstos em lei. Este Princípio exige uma atividade administrativa transparente, a fim de que todos os administrados tomem conhecimento das decisões da Administração Pública. Esta publicidade, no entanto, abre algumas exceções, seja pelo interesse social ou por questões de segurança nacional.

Vejamos algumas considerações acerca do tema:

- a) o inciso LX do art. 5º da CR reza que a publicidade dos atos processuais pode ser desconsiderada quando a **defesa da intimidade** ou o **interesse social** o exigirem;
- b) o inciso XIV do art. 5º da CR assegura a todos o acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional.;
- c) o inciso XXXIII do art. 5º da CR prescreve que todos têm direito a receber dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
- d) o "remédio constitucional" que garante na CR o acesso a essas informações é o *habeas data*. No entanto, a finalidade do HD é restrita e refere-se apenas a bancos de dados constantes em entidades governamentais ou de caráter público. O HD presta-se igualmente à retificação de dados do requerente. A lei 9.507/97 disciplina a matéria e traz o procedimento para a petição administrativa de fornecimento de informações. Uma vez protocolado o pedido o prazo para o despacho é de 48 horas, sendo a decisão comunicada ao requerente em 24 horas. Caso seja deferido o pedido, o que detém a informação deve comunicar ao requerente o dia e a hora em que será fornecida.
- e) O inciso XXXIV do mesmo art. 5º da CR assegura a todos sem a necessidade do pagamento de taxas a obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimento de situações pessoais. O prazo fixado pela mesma lei 9.507/97 é de 15 (quinze dias) contados do protocolo do pedido.
- f) A lei 9.784/99 em seu artigo 2º parágrafo único exige *divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição*.

6) Princípio da Moralidade Administrativa

Muitos autores acham desnecessária a presença deste Princípio na CR, pois seu conceito seria vago e impreciso, confundindo-se muitas vezes com o conceito de Legalidade. As teorias do "Mínimo Ético" e dos "Círculos Secantes" que relacionam o Direito e a Moral seriam traços que nos dariam uma idéia de que nem tudo é norma e o administrador em certos casos cumpre com preceitos éticos sem que esteja necessariamente cumprindo a lei. O Direito se preocupa com a **Licitude**, e a Moral com a **Honestidade**. A Moralidade seria, então, o emprego da ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade no exercício das atividades administrativas.

Maurice Hauriou foi o precursor da chamada Moralidade Administrativa que definiu como *o conjunto de regras de conduta da disciplina interior da Administração*.

Implica saber distinguir não só o legal e o ilegal, mas também o bem e o mal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o honesto e o desonesto.

A imoralidade administrativa trouxe consigo a questão do chamado **desvio de poder**, pois neste caso se entendeu que a Administração Pública se valia de meios lícitos para atingir finalidades irregulares. A imoralidade, portanto, estaria na intenção do agente.

Há uma questão de ordem neste tema que é saber se o Poder Judiciário pode intrometer-se nos atos internos da Administração Pública para revogá-los ou anulá-los. Alguns entendiam que, sendo o ato de disciplina interna, não poderia o Poder Judiciário apreciar sua legalidade ou moralidade. Têm-se, no entanto, que os atos eivados de **ilegalidade** podem ser **revogados** pela própria Administração Pública ou **anulados** pelo Poder Judiciário. Já os atos julgados de **inconveniência administrativa** só podem ser revogados pela Administração Pública, vedada a apreciação do Judiciário. A lei 9.784/99 prevê em seu art. 2º o princípio da Moralidade que seria *a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé*.

O "remédio constitucional" para se defender a Moralidade Administrativa é a ação popular.

Finalmente, a Moralidade Administrativa não está restrita à Administração Pública, mas também deve ser considerada em relação ao particular que se relaciona com ela. São freqüentes, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes, caracterizando ofensa ao referido Princípio.

7) Princípio da Eficiência

A Emenda Constitucional 19/98, que concretizou a Reforma Administrativa, trouxe ao texto da CR este Princípio, que é o dever que a Administração Pública tem de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento funcional. Este Princípio apresenta dois aspectos:

- a) o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível e os melhores resultados;
- b) o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública com o objetivo de obter os melhores resultados.

A Administração Pública deve ser desempenhada de forma rápida, para atingir os seus propósitos com celeridade e dinâmica, de modo a afastar qualquer idéia de burocracia. Uma Administração Pública morosa e deficiente se compromete perante o administrado com o dever de indenização dos danos causados.

Em relação ao desempenho do agente público, a CR previu a avaliação periódica de desempenho para apurar a eficiência (art. 41, § 1º, III), sendo este um dos casos de perda da função pública.

8) Princípio da Presunção de Legitimidade e da Veracidade

Pelo Princípio da Legitimidade e da Veracidade há uma presunção *juris tantum* (até prova em contrário) de que os atos da Administração Pública são verdadeiros e praticados com observância das normas legais. Quer isto dizer que os atos da Administração podem ser contestados desde que o administrado prove o contrário. Portanto, enquanto não declarada a ilegitimidade, os atos continuam a produzir seus efeitos. A chamada fé de ofício, atribuída aos Oficiais, em razão do posto e da patente, nada mais é do que o Princípio ora estudado

9) Princípio da Autotutela

Este Princípio está bem delineado em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal, que são:

- súmula 346: *a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos;*
- súmula 473: *a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial.*

Autotutela também se aplica ao fato da Administração Pública zelar pelos bens que integram seu patrimônio, sem necessitar de título judicial. Por meio de medidas de polícia administrativa ela impede que se ponha em risco a conservação desses bens.

10) Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos

Os serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade, pois a Administração Pública desempenha certas funções essenciais à coletividade. Dele decorrem importantes conseqüências:

- a) proibição de greve, salvo nos limites definidos em lei específica (art. 37, VII);
- b) necessidade de institutos como a suplência, delegação e substituição para preencher as funções públicas vagas temporariamente;
- c) impossibilidade para quem contrata com a Administração Pública de invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público;
- d) a possibilidade de encampação da concessão de serviço público.

11) Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Exige a Administração Pública pautar suas decisões dentro de um devido processo legal. Afirma Augustin Gordillo que *a decisão discricionária de um funcionário será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se é "irrazoável", que ocorre principalmente quando não se leva em conta os fundamentos de fato e de direito; os fatos notórios ou públicos; e não guarda uma proporção adequada entre os meios que emprega e os fins que deseja alcançar, isto é, que não seja desproporcionada em relação ao que se deseja alcançar.*

A lei 9.784/99 traz em seu texto a aplicabilidade do Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade e exige a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; adoção de forma simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

12) Princípio da Motivação

Este Princípio exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Hoje não mais se restringe sua obrigatoriedade aos atos vinculados. Sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque permite o controle da legalidade dos atos administrativos. No Estado Democrático de Direito não se concebe ato administrativo sem motivação. A CR traz de forma inequívoca em seu art. 93, IX e X. A lei 9.784/99 giza em seu art. 50 a obrigatoriedade de motivação quando:

- a) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- b) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- c) decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- d) dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- e) decidam recursos administrativos;
- f) decorram de exame de ofício;
- g) deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- h) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

13) Princípio da Segurança Jurídica

É consagrado por vários outros princípios, quais sejam, direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada, irretroatividade da lei, entre outros. Este Princípio enaltece a idéia de proteger o passado, as relações jurídicas já consolidadas e tornar o futuro previsível, de modo a não infligir ao administrado surpresas desagradáveis. A lei 9.784/99 em seu art. 2º traz este Princípio em seu texto. Este Princípio se justifica pelo fato de ser comum na esfera administrativa haver

mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Esta mudança é inevitável na Administração Pública, mas gera uma insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública.

14) Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos

Todo ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, está sujeito ao controle do Poder Judiciário. O Brasil adotou o sistema inglês ou da *jurisdição única*, que se opõe ao sistema francês, do *contencioso administrativo*. No Brasil cumpre ao Poder Judiciário, em sede definitiva, o controle tanto dos atos administrativos quanto dos particulares.

ATOS ADMINISTRATIVOS

ATO ADMINISTRATIVO

1) Definição

Toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria (Prof. Hely Lopes Meirelles).

2) Atributos do Ato Administrativo

a) Presunção de Legitimidade

Qualquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem os atos administrativos, com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Esta presunção nasce do Princípio da Legalidade.

Por tal circunstância, mesmo que o ato administrativo seja alvo de impugnação, enquanto não sobrevier a decretação de sua nulidade, sua eficácia segue curso normal, admitida a sustação de seus efeitos pela concessão de liminar em mandado de segurança ou ação popular, ou mesmo pela via recursal junto à própria Administração, até o julgamento final da impugnação havida.

a) Imperatividade:

É a qualidade de que dispõe o ato administrativo de impor obrigações aos administrados, independentemente da aquiescência deste. Por este atributo, a Administração pode constituir o administrado unilateralmente em obrigações,

ainda que sem seu consentimento. Ele exprime a força obrigatória que tem o ato administrativo ante seus destinatários. A imperatividade não está presente em todos os atos administrativos, mas apenas naqueles que impõem obrigações, pois claro está que alguns por sua própria essência, o dispensam, v.g. a permissão, a licença, a certidão, o parecer. A imperatividade distingue o ato administrativo do ato de direito privado, pois neste não se cria obrigação para um terceiro sem sua concordância.

b) Exigibilidade:

É o atributo que confere à Administração Pública o poder de exigir do administrado as obrigações que ela unilateralmente lhe impôs, sob pena de infligir multa ou outras penalidades administrativas em caso de descumprimento do ato. Na exigibilidade se impele a obediência sem necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário.

c) Auto-executoriedade:

É a qualidade em face da qual a Administração Pública pode, por si, conferir imediata *efetividade* a seus atos administrativos. Quer dizer, a Administração Pública pode compelir materialmente o administrado independentemente das vias judiciais, para o cumprimento da obrigação que previamente impôs (através da imperatividade) e a exigiu (através da exigibilidade).

Este atributo só existe nos atos administrativos que encerram obrigações. Na auto-executoriedade, temos o emprego de meios diretos de coação, como por exemplo, demolir uma obra, incinerar remédios com prazo de validade vencido, dissolver uma passeata subversiva, apreender mercadorias de porte ilícito, podar árvores localizadas em propriedade particular, cujos ramos ofereçam risco à segurança.

d) Tipicidade:

Os atos administrativos devem corresponder a figuras previamente definidas em lei, de modo que para cada finalidade que a Administração pretende alcançar, existe um ato definido em lei. Não há possibilidade de existir ato administrativo atípico ou inominado. O ato administrativo assim é porque a lei lhe autoriza; caso contrário não poderia haver ato administrativo.

A tipicidade do ato administrativo decorre do Princípio da Legalidade, e representa uma garantia para o administrado, pois veda a Administração atos dotados de imperatividade e auto-executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem qualquer previsão legal.

3) Elementos do Ato Administrativo:

O ato administrativo tem uma estrutura que guarda semelhança com os requisitos para a validade do ato jurídico do Código Civil Brasileiro, qual seja, agente capaz, objeto lícito e possível, e forma prescrita ou não defesa em lei.

Nesse sentido, pode-se asseverar que o ato administrativo deve ser praticado por agente competente, possuir conteúdo jurídico, moral e materialmente possível, revestir-se de forma adequada, ostentar motivo bastante e retratar a satisfação de um interesse público.

Assim, são cinco os elementos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

a) Competência

A competência administrativa é o poder atribuído ao agente para o específico desempenho de suas funções, resultando da lei e sendo por ela determinada. Sua aferição se baseia em três aspectos primordiais: a) matéria incluída no rol das atribuições do agente, conforme previsão legal; b) circunscrição territorial de exercício; exercício pleno das funções inerentes ao cargo.

b) Finalidade

É elemento essencial, pois toda atividade desenvolvida pela Administração deve guiar-se para o atendimento de um fim público, que nada mais é do que servir ao interesse da coletividade.

Ademais todo ato administrativo deve destinar-se a um fim público específico, posto que está sempre preordenado a atingir uma dada finalidade pública. Se a finalidade não for pública o ato será inválido. O desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

c) Forma

A forma prescrita em lei é o modo de existir do ato administrativo, de como ele se manifesta externamente. Em regra, a forma do ato é **escrita**, mas pode ser também **oral** (ordens dadas a um servidor), por **gestos ou mímica** (agentes de trânsito manualmente ordenando o trânsito em uma via), **pictórico** (placas de sinalização de trânsito) e **eletromecânico** (semáforo). A forma não se confunde com a formalização do ato, que é uma solenidade especial do ato com a sua forma ordinária. Formalização é uma solenidade para sua exteriorização (ex. : o ato expedido por decreto, instrução, portaria, resolução). A formalização não é exigida para todo ato administrativo (apenas alguns, v.g. determinadas matérias só podem ser tratadas por decreto), enquanto a forma é.

d) Motivo

Motivo é a razão ou circunstância de fato ou de direito que autoriza ou determina a prática do ato administrativo. Cuida-se de situação do mundo real geradora da atuação administrativa. A interdição de uma fábrica poluente, por exemplo, tem como motivo a poluição; o embargo administrativo de uma construção irregular tem como motivo a construção fora dos padrões da construção civil.

O motivo pode ser previsto em lei ou não. Nos atos vinculados os motivos já vem previstos em lei, de modo que a prática desses atos dependerá da efetiva ocorrência da situação prevista. Daí afirmar-se em doutrina que não se confunde o motivo legal (situação abstrata contida na lei) com o motivo (a própria situação realmente ocorrida).

Outrossim, motivo não se confunde com **motivação**. O motivo é um fato, um dado real e objetivo que autoriza ou impõe a prática do ato. A motivação corresponde a explicação do motivo, à sua enunciação, antecedendo a própria deliberação do ato administrativo, sob a forma de *considerandas*. É nulo o ato administrativo em motivo. Quanto à motivação, a regra é a sua exigência, mas há casos em que ela é dispensada, quando autorizada pela CR (ex.: exoneração de cargo comissionado).

A chamada **Teoria dos Motivos Determinantes** foi gerada pela necessidade sentida pela doutrina de que os atos administrativos fossem fundamentados, motivados, para a transparência das razões que ensejaram sua prática. Tem-se, pois, que a referida teoria, funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam adstritos aos motivos expostos para todos os efeitos do direito. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, devendo haver, por isso mesmo, uma total correspondência entre eles e a realidade. Nessa linha, se um superior hierárquico dispensa funcionário de cargo em confiança (exonerável *ad nutum*, ou seja, segundo a vontade de quem o nomeou) declarando que o faz por improbidade de comportamento, esta passará a ser a **motivação determinante** do ato, restando sua validade e eficácia na dependência da efetiva demonstração do fundamento declarado.

e) Objeto

Objeto é a coisa ou relação jurídica sob a qual o ato administrativo incidirá (Zanobini). Assim, no ato declaratório de utilidade pública de um imóvel para efeito de desapropriação, o objeto do ato é o imóvel; na demissão de um servidor público, o objeto é a relação funcional.

Objeto é aquilo sobre o qual o ato dispõe. Não pode haver ato sem que exista algo a que ele se refira. Sem objeto lícito ou material e juridicamente possível não pode haver ato jurídico algum, seja ele administrativo ou de qualquer outra tipologia.

4) Classificação dos Atos Administrativos

a) Quanto aos destinatários:

- Gerais - são aqueles expedidos com destinatários indeterminados, com caráter regulamentar, alcançando todos os sujeitos que se encontrem na mesma situação de fato e abrangida por seus preceitos. São atos de comando abstrato e impessoal, semelhantes aos da lei, revogáveis a qualquer tempo pela Administração, como por exemplo, os regulamentos e as instruções normativas.
- Individuais - são os que se endereçam a destinatários específicos, ditando-lhes situação jurídica especial, podendo abranger um ou mais sujeitos, desde que sejam individualizados, colhendo-se exemplos nos decretos de nomeação e de desapropriação.

b) Quanto alcance dos seus efeitos:

- Internos - são aqueles destinados a produzir efeitos dentro das repartições administrativas, por isso, incidindo, normalmente, sobre órgãos e agentes da Administração que o expediram. Sua natureza é tipicamente operacional. Exemplo: as portarias e instruções de serviço.
- Externos - são os de alcance mais abrangente, disseminando seus efeitos sobre os administrados, os contratantes e mesmo os servidores, e em alguns casos, provendo sobre seus direitos, obrigações, negócios ou conduta ante a administração, sendo sua publicidade obrigatória, em decorrência do princípio da moralidade, sendo exemplo, os editais de licitação pública.

c) Quanto ao seu conteúdo:

- Atos de império - são os que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor (lembramos que há uma desigualdade jurídica entre a Administração e o administrado). Impõe atendimento obrigatório, expressando a coercibilidade estatal, como por exemplo, a interdição de atividade profissional.
- Atos de gestão - são os praticados pela Administração sem usar de sua supremacia sobre os administrados, incidindo nas hipóteses de gerenciamento



de bens e serviços públicos e nos atos negociais, praticados sem apelo à coerção, como, por exemplo, a alienação de bens inservíveis.

- Atos de expediente - são aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam no serviço público, preparando-os para a decisão de mérito a ser proferida pela autoridade competente, como o caso de um despacho de encaminhamento.

d) Quanto à margem de escolha:

- Atos vinculados - são aqueles para os quais a lei estabelece requisitos e condições para sua realização. Neles, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua atividade fica condicionada aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade de atividade administrativa, por exemplo, a posse em cargo público.
- Atos discricionários - são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, conveniência e oportunidade.

e) Outras classificações:

- Atos simples - depende de uma só manifestação de vontade com o despacho de uma chefe de seção;
- Ato complexo - depende de mais de uma manifestação de vontade de agente de órgãos distintos, como na investidura;
- Ato composto - depende de mais de uma manifestação de vontade de agentes de uma mesmo órgão como na autorização com visto superior;
- Ato constitutivo - gera uma nova situação jurídica como na nomeação;
- Ato extintivo - suprime uma situação jurídica como na cassação de autorização;
- Ato declaratório - esclarece uma dada situação jurídica como na apostila em títulos de nomeação;
- Ato alienativo - transferência de bens ou direitos de um titular para outro, dependendo de autorização legislativa;
- Ato modificativo - alteração de horário de serviço;
- Ato abdicativo - importa em o titular abrir mão de um direito, dependendo de autorização legislativa;

- Ato válido - o que preenche os requisitos legais necessários;
- Ato nulo - o que nasce afetado por vício insanável ou defeito substancial em seus elementos constitutivos;
- Ato inexistente - ato praticado por quem usurpou a função pública;
- Ato perfeito - o que reúne elementos necessários à sua operatividade;
- Ato imperfeito - o ato incompleto, carecedor de um outro que o complete e confira exeqüibilidade;
- Ato pendente - o que depende da verificação de termo ou condição, que se constituem em modalidades do ato jurídico;
- Ato consumado - o que produziu todos os seus efeitos;
- Ato irrevogável - o que produziu todos os seus efeitos, gerando direito subjetivo para os seus beneficiários;
- Ato revogável - o que a Administração, com exclusividade, pode retirar de circulação, fundada em critérios de oportunidade, conveniência e mérito administrativo;
- Ato suspensível - é o que permite a suspensão de seus efeitos, quer por vontade da Administração, quer por determinação judicial, ou seja, interditos, embargos, cautelares etc.;
- Ato executório - o que traz em si a possibilidade de ser executado pela própria Administração;
- Ato não auto-executório - o que depende de pronunciamento judicial para a produção de seus efeitos finais, conforme seja exemplo a dívida fiscal;
- Ato principal - o que contém a manifestação de vontade final da Administração;
- Ato complementar - o que ratifica o ato principal, para conferir-lhe exeqüibilidade;
- Ato preparatório - o que concorre para a formação de outro ato;
- Ato-condição - é o ato-meio que se antepõe a outro para permitir a sua realização, como por exemplo, o concurso para a nomeação em cargo público;

- Ato de jurisdição administrativa - o que contém decisão administrativa sobre matéria controvertida;
- ato de constatação - o que a Administração verifica e proclama na situação fática ou jurídica ocorrente.

1) Espécies de Atos Administrativos:

O professor Hely em orientação abalizada nos revela a existência de cinco grupos de atos administrativos, segundo a sua função.

- a) Ato administrativo normativo: é o que contém um comando geral do Poder Executivo, visando a correta aplicação da lei.
- Decretos - são atos privativos do Chefe do Executivo, visando prover situações gerais ou individuais. O decreto regulamentar é o que visa explicar a lei, facilitando-lhe a execução. Em geral, aprova em texto à parte o regulamento a que se refere;
 - Regulamentos - são atos administrativos postos em vigência por decreto, para especificar mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei;
 - Instruções normativas - são atos administrativos expedidas por autoridade competente para a execução das leis, decretos e regulamentos;
 - Regimentos - são atos administrativos, normativos de atuação interna, destinados à regência de órgãos colegiados e corporações legislativas;
 - Resoluções - são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo, Presidentes de Tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos para especificar matéria de sua específica competência.
- b) Ato administrativo ordinatório: é o que visa disciplinar o funcionamento da Administração e o comportamento funcional de seus agentes. Vejamos alguns deles:
- Instruções - são ordens escritas e gerais a respeito do modo de execução de determinado serviço, expedido pelo superior hierárquico para orientação de seus subordinados;

- Circulares - são ordens escritas, de caráter uniforme, expedidas a determinados agentes administrativos, incumbidos do desempenho de certas tarefas em circunstâncias especiais;
 - Avisos - são atos emanados dos Ministros de Estado, a respeito de assuntos afetos a seus Ministérios;
 - Portarias - são atos administrativos internos pelos quais superiores hierárquicos expedem aos seus subordinados determinações gerais ou especiais, bem assim designam servidores para funções secundárias;
 - Ordens de serviço - são determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obras e serviços públicos, autorizando seu início, contendo imposições de caráter administrativo ou especificações técnicas sobre o modo e a forma de sua realização. Definição distinta da OS adotada nas Instruções Provisórias de Estado Maior para a execução de determinado serviço da atividade policial militar;
 - Ofícios - são comunicações escritas utilizadas pelo serviço público em caráter oficial;
 - Despachos - são decisões que as autoridades proferem, em razão de seu cargo, em papéis, procedimentos administrativos ou requerimentos;
- c) **Ato administrativo negocial**: é a manifestação unilateral da Administração coincidente com a pretensão do particular, visando a concretização de negócio jurídico, não adentrando na esfera contratual. Por exemplo, um alvará. Examinemos alguns deles:
- Licença - é o ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais, antes vedada ao particular. Por exemplo, o levantamento de construção em terreno próprio;
 - Autorização - é o ato administrativo discricionário e precário, pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, a que a lei condiciona a aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma ou o trânsito por determinados locais;
 - Aprovação - é o ato administrativo pelo qual o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato, ou de situações ou realizações materiais de

seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, na sua execução ou manutenção;

- Visto - é o ato administrativo pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria Administração ou do administrado, aferindo sua legitimidade formal para dar-lhe exeqüibilidade;
 - Homologação - é o ato administrativo de controle, pelo qual a autoridade examina a legalidade e a conveniência de ato anterior da própria Administração, outra entidade ou de particular para dar-lhe eficácia;
 - Dispensa - é o ato administrativo que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então exigida por lei, como é exemplo a prestação de serviço militar;
 - Renúncia - a renúncia administrativa é o ato pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando definitivamente a pessoa obrigada perante a Administração;
- d) Ato administrativo enunciativo: são todos aqueles em que a Administração limita-se a certificar ou a atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Dentre os mais comuns encontram-se a certidão, o atestado e o parecer administrativo:
- Certidão - são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre em repartições públicas. Seu fornecimento independe de pagamento, pois é obrigação constitucional de toda repartição pública.
 - Atestado - são atos pelos quais a Administração comprova um fato ou uma situação transeunte, passível de modificação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes.
 - Pareceres administrativos - são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. Possuem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusão, salvo se aprovado por ato subsequente.
 - Apostilas - são atos declaratórios de uma situação anterior criada por lei.
- e) Ato administrativo punitivo: são os que contém uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares e ordinatórios de serviços públicos. Visam punir e reprimir as infrações administrativas ou o comportamento irregular dos servidores ou dos

particulares perante a Administração, podendo ser de atuação interna ou externa.

- **Multa administrativa** - é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido na infração. É de natureza objetiva e se trona devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator;
- **Interdição administrativa** - é quando a Administração Pública veda a alguém a prática de atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens. Deve ser precedida de processo regular e do auto que possibilite a defesa do interessado;
- **Destruição de coisas** - é ato sumário pelo qual se inutilizam alimentos, substâncias, objetos ou instrumentos imprestáveis, nocivos ao uso ou de uso proibido por lei;
- **Punições administrativas** - são formas de restrição de direitos, verificado o devido processo legal, baseados em norma que prescreva a conduta irregular e sua respectiva punição.

2) Extinção dos Atos Administrativos:

A Administração Pública declara sua vontade através de atos administrativos que são expedidos para produzir efeitos jurídicos. Mas os atos administrativos nascem, desenvolvem-se e se extinguem, como tudo na vida. Celso Antônio Bandeira de Mello nos dá a lição mais abalizada acerca da extinção dos atos administrativos, conforme veremos a seguir:

- a) **Pelo cumprimento de seus efeitos jurídicos** - uma vez cumpridos seus efeitos não há mais razão para a permanência dos atos administrativos. Pode ocorrer de três formas:
- *Esgotamento do conteúdo jurídico do ato administrativo* - o conteúdo é a própria disposição jurídica do ato administrativo, de sorte que, exaurido, cumpre o ato o seu objetivo. Ex. quando acabam as férias de um servidor, extingue-se o ato que a concedeu;
 - *Execução material do que o ato determina* - o ato determinava um comando que já foi plenamente executado. Ex. cumprimento de uma ordem de demolição já devidamente executada;
 - *Implemento de uma condição resolutiva ou de um termo final* - com o implemento da condição, resolve-se o ato por extinguir os seus efeitos. Ex. servidor que fica à disposição de outro órgão até a conclusão de determinada

tarefa, finda a tarefa (que é o implemento da condição), o ato de disposição estará extinto.

- b) **Pelo desaparecimento da pessoa ou do objeto da relação jurídica que o ato constitui** - o ato administrativo também se extingue pelo desaparecimento da pessoa ou do objeto da relação jurídica que ele constitui. Ex. morte de servidor público que se encontrava investido em cargo, gera a extinção da nomeação.
- c) **Pela retirada do ato em razão da prática de outro ato administrativo** - extingue-se também pela retirada do ato em razão da prática de outro ato. São estas as hipóteses:
- *Revogação* - em que a retirada se dá por motivo de conveniência e oportunidade;
 - *Invalidação* - por razões de ilegalidade;
 - *Cassação* - em que a retirada se dá porque o destinatário descumpriu condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica. Na invalidação há um vício que contamina o ato desde a sua origem, na cassação o vício se dá posteriormente. Ex. a licença que foi dada para funcionamento de hotel é cassada por ter este se transformado em motel;
 - *Caducidade* - a retirada se dá porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação antes permitida pelo direito e outorgada pelo ato precedente. Opera-se a caducidade, por exemplo, quando deixa de operar parque de diversão por advento de nova lei de zoneamento do município.
 - *Contraposição* - a retirada se dá porque foi emitido ato com fundamento em competência diversa que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos aos daquele. Ex. nomeação e exoneração se contrapõem e um retirará o outro.

Vejamos em apartado algumas considerações quanto à Anulação ou Invalidação.

3) Anulação ou invalidação dos Atos Administrativos:

a) conceito

É o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade. Alguns chamam-no de invalidação. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas

origens, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeitos *ex-tunc*, ou seja, a partir de então).

A anulação pode ser feita tanto pela própria Administração, com base no seu poder de autotutela sobre os seus próprios atos, como também pode ser feita pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados que poderão utilizar para esse fim as ações ordinárias e especiais, bem como os remédios constitucionais de controle da Administração Pública.

A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado, pois está vinculado ao Princípio da Legalidade, tendo o poder-dever de zelar por sua observância.

Uma questão de ordem tratada de forma pertinente por *Sylvia di Pietro* é quanto ao caráter **vinculado** ou **discricionário** da anulação. Diante de uma ilegalidade, a Administração está **obrigada** a anular o ato, ou tem apenas a **faculdade** de fazê-lo? A doutrina dominante aponta para o dever, a obrigação de anular os atos ilegais, sob pena de comprometimento do princípio da legalidade. Há, no entanto, de se verificar que, quando o prejuízo resultante da anulação for maior que o decorrente da manutenção do ato ilegal, dever-se-á examinar a matéria pelo lado do interesse público, podendo, assim, prevalecer o ato.

b) Vícios: peculiaridades no Direito Administrativo:

O modo de avaliar os vícios no direito privado em comparação com o direito público abrange certos pormenores. Em primeiro lugar no direito privado os vícios atingem apenas os interesses individuais, enquanto no público podem afetar o interesse de terceiros ou até mesmo o interesse público. Em segundo plano, os vícios que atingem o ato administrativo (excesso e abuso de poder, a usurpação de função e o exercício de fato) são modalidades peculiares que não existem no direito privado (cujos vícios são o erro, o dolo, a coação, a lesão etc) e atingem basicamente o sujeito, o objeto e a forma. No direito administrativo os vícios podem atingir os cinco elementos do ato: competência e capacidade (em relação ao sujeito); a forma, o objeto, o motivo e a finalidade.

c) Vícios relativos ao sujeito:

- *Incompetência* - caracteriza-se quando o ato não se inclui nas atribuições legais do agente que o praticou. Os principais vícios quanto à competência são a **usurpação de função, o excesso de poder e a função de fato**.

(1) usurpação de função - é crime definido no art. 328 do Código Penal e ocorre quando a pessoa que pratica o ato não foi por qualquer modo investida no cargo, emprego ou função. Ela se apossa por conta própria do exercício das

atribuições do agente público, sem ter essa qualidade. O ato praticado nestas condições é **inexistente**.

- (2) excesso de poder - ocorre quando o agente público excede os limites de sua competência, por exemplo, quando uma autoridade que é competente para aplicar pena de prisão ao servidor militar, aplica-lhe a de demissão.
- (3) função de fato - ocorre quando a pessoa que pratica o ato está irregularmente investida no cargo, emprego ou função, mas sua situação tem toda aparência de legalidade. Ex. inexistência de formação universitária para a função que a exige, idade superior ao máximo legal. Também ocorre quando o servidor está suspenso do cargo, ou continua exercendo mesmo já transferido para a reserva. Diferente do ato praticado por quem usurpou a função, aqui o ato é considerado **nulo** se manifesta e evidente a má-fé tanto do serventário quanto do beneficiário do ato. Caso contrário, razões de utilidade pública consideram o ato válido. Protege-se, assim, a boa-fé do administrado.
- *Incapacidade* - a lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) prevê duas hipóteses de incapacidade do sujeito que pratica o ato administrativo, quais sejam: **o impedimento e a suspeição**.

(1) impedimento - gera nulidade absoluta e se observa nos seguintes casos:

- tenha interesse direto ou indireto na matéria;
- tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente a afins até o terceiro grau;
- esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro;
- pela legislação militar, a superioridade hierárquica é geradora de impedimento para a prática de certos atos administrativos.

(2) suspeição - gera nulidade relativa e se dá nas hipóteses em que o servidor tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

d) Vícios relativos ao objeto

O objeto do ato administrativo deve ser lícito, possível, moral e determinável. Deste modo, haverá vício em relação ao objeto, quando qualquer desses requisitos deixar de ser observado, o que ocorrerá quando for:

- Proibido por lei. Ex. município desapropriando bem da União;

- Impossível porque os efeitos pretendidos são irrealizáveis. Ex. nomeação para cargo inexistente;
- Imoral, por exemplo, parecer emitido sob encomenda, apesar de contrário ao entendimento de quem o profere;
- Incerto em relação aos destinatários, às coisas, ao tempo, ao lugar. Ex. desapropriação de bem não definido com precisão.

e) Vícios relativos à forma

Consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidade indispensável à existência ou seriedade do ato. Exemplo: a forma escrita e a formalidade de um decreto para ato do Chefe do Poder Executivo.

f) Vícios relativos ao motivo

Ocorre quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido. Está no art. 2º da lei 4.717/65 (lei da ação popular). Há igualmente a chamada **falsidade** do motivo. Ex. se a Administração pune um funcionário sem que ele tenha praticado qualquer infração, o motivo é inexistente, mas se foi punido por motivo diverso do alegado na punição, o motivo é falso.

g) Vícios relativos à finalidade

Aquele que se verifica quando o agente pratica o ato visando fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente na regra de competência.

h) conseqüências decorrentes dos vícios:

É polêmica a matéria, mas a doutrina mais autorizada sustenta que não se pode aplicar a teoria das nulidades do direito civil no direito administrativo. A partir daí informa que os atos administrativos viciados podem agrupar-se em três categorias:

- (1) **atos nulos** - são os que violam regras fundamentais atinentes à manifestação da vontade, ao motivo ou à causa, à finalidade ou à forma, havidos como de obediência indispensável pela sua natureza, pelo interesse público que as inspira ou por menção expressa da lei;
- (2) **atos anuláveis** - são os que infringem regras atinentes aos cinco elementos do ato administrativo, mas, em face de razões concretamente consideradas, se tem como melhor atendido o interesse público pela sua parcial validade;
- (3) **atos irregulares** - são os que apresentam defeitos irrelevantes, quase sempre de forma, não afetando o interesse público, dada a natureza leve da infrigência

das normas legais; os seus efeitos perduram e continuam, posto que constatado o vício; é o caso em que a lei exige determinado ato por portaria e se expede um outro tipo de ato.

A nulidade pode ser relativa ou absoluta. Na nulidade absoluta o ato não pode ser sanado, enquanto na relativa, pode. A nulidade absoluta pode ser decretada de ofício pelo juiz ou mediante provocação do interessado ou do Ministério Público; já a nulidade relativa só pode ser decretada se provocada pela parte interessada. Neste aspecto, há que se considerar a sua inaplicabilidade no Direito Administrativo, pois como é dotado de autotutela, não pode ficar dependendo de provocação de interessado para decretar a nulidade seja absoluta ou relativa. Quando o vício é sanável ou convalidável, caracteriza-se hipótese de nulidade relativa, do contrário a nulidade é absoluta.

4) Convalidação

É o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.

Elemento	Admite	Observação
<i>Sujeito</i>	Sim	Se o ato for praticado com vício de incompetência admite-se a convalidação que neste caso é chamada de ratificação . No entanto se o ato é de competência exclusiva da autoridade não pode haver ratificação. Havendo possibilidade de delegação ou avocação desta competência é possível a ratificação.
<i>Matéria</i>	Não	Se uma secretaria de Estado pratica ato da competência de outra, não é possível a convalidação, pois há uma exclusividade de atribuições. Aqui também deve-se analisar a competência exclusiva das atribuições.
<i>Forma</i>	Sim	Se ela não for essencial à validade do ato. Ex. realizar o ato através de portaria ou de determinação.
<i>Motivo</i>	Não	Porque corresponde à situação de fato, ou seja, aquela situação ocorreu ou não, não há como alterar com efeito retroativo uma situação fática.
<i>Finalidade</i>	Não	Se o ato não visou o interesse público

		ou tinha finalidade diversa da que decorre da lei, também não se pode convalidar. Não se pode corrigir um resultado que estava na intenção do agente que o praticou.
--	--	--

5) Confirmação

Muitas vezes é usado para designar a própria convalidação, mas há um sentido mais atual para traduzir a confirmação. Assim, *confirmação* é a renúncia da Administração em anular o ato ilegal. No direito privado é possível a parte prejudicada pelo ato ilegal deixar de impugná-lo por interesse pessoal ou inércia. Neste caso o ato se convalida. A Administração, por seu turno, não pode ficar sujeita à vontade do particular para decretar sua nulidade. Pode deixar de fazê-lo, no entanto, por razões de interesse público quando a anulação possa causar prejuízo maior do que a manutenção do ato.

A *confirmação* distingue-se da *convalidação* porque ela não corrige o vício do ato, mas o mantém tal como foi praticado. Isto só é possível quando não causar prejuízo a terceiros, pois assim havendo, estes poderão recorrer à via administrativa e também à judicial.

Outra situação em que se verifica a *confirmação* é em decorrência da prescrição do direito de anular o ato. Seria uma confirmação tácita, qual seja, pelo decurso de tempo.

6) Revogação

É o ato administrativo discricionário pelo qual a administração extingue um ato válido por razões de oportunidade e conveniência. Os efeitos da revogação não retroagem à data de sua edição, então se dizem *ex-nunc* (a partir de agora). A revogação respeita os efeitos produzidos pelo ato enquanto esteve vigente.

Enquanto a anulação pode ser feita pelo Judiciário e pela Administração, a revogação é privativa da Administração porque seus fundamentos **oportunidade e conveniência** são vedados à apreciação do Poder Judiciário.

BENS PÚBLICOS

Considerações Gerais Sobre Bens

Bens são coisas materiais ou imateriais, úteis aos homens e de expressão econômica, suscetíveis de apropriação. Em sentido amplo, o conjunto de bens, de qualquer ordem, pertencentes a um titular, constitui o seu patrimônio. Deste modo são bens apenas os que podem ser avaliáveis em dinheiro, não sendo bens as qualidades pessoais, como a capacidade física ou técnica, o conhecimento, a

força de trabalho, porque são consideradas fatores de obtenção de receitas, quando utilizadas para esse fim.

Há também as coisas que não podem ser apropriadas pelo homem como o ar atmosférico, o mar, a energia solar etc. São as chamadas coisas comuns. Há naturalmente a possibilidade dessas coisas serem armazenadas e assim tornam-se objeto do direito, como a água fornecida pelo poder público e o ar comprimido usado em hospitais.

- a) *Res nullius* – a chamada coisa de ninguém ou coisa sem dono acham-se à disposição de quem as encontrar e apanhar, embora tal apropriação possa ser regulamentada para efeito de defesa do meio ambiente. É a caça e a pesca.
- b) *Res derelicta* – é a coisa móvel abandonada que foi objeto de relação jurídica, mas seu titular a lançou fora, com a intenção de não mais tê-la. Neste caso pode ser apropriada por qualquer pessoa. É diferente da coisa perdida que ainda guarda vínculo com seu titular, mas que ele não sabe onde está.

- Classificação Dos Bens

Bens considerados em si mesmos:

a) *Bens móveis e imóveis* – os bens móveis são adquiridos pela simples tradição e os imóveis pela escritura pública devidamente firmada no Cartório de Registro de Imóveis, exigindo-se para serem alienados a outorga uxória. Os bens imóveis são as coisas que não podem ser removidas de um lugar para outro sem destruição. Os bens imóveis são classificados em:

- ✓ Imóveis por natureza – o solo, subsolo e espaço aéreo;
- ✓ Imóveis por acessão natural – as árvores, os frutos pendentes, bem como todos os acessórios e adjacências naturais.
- ✓ Imóveis por acessão artificial ou industrial – é a aderência de uma coisa à outra. A acessão artificial é a produzida pelo trabalho do homem. São as construções e plantações.
- ✓ Imóveis por determinação legal – são os direitos reais sobre imóveis e o direito à sucessão aberta.

São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio ou de remoção por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. Trata-se de:

- ✓ Móveis por natureza – os semoventes e os propriamente ditos;
- ✓ Móveis por determinação legal – energias que tenham valor econômico, os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes, os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas

ações. São bens imateriais que adquirem essa condição por disposição legal;

✓ Móveis por antecipação – são incorporados ao solo, mas com a intenção de separá-los oportunamente para convertê-los em móveis, como a árvore para corte, ou os que são vendidos para a demolição como os bens muito antigos, que constituem verdadeiras peças de antiquário.

b) *Bens fungíveis e infungíveis* - bens fungíveis são aqueles que podem ser substituídos por outro da mesma espécie, qualidade e quantidade. Os infungíveis não podem ser substituídos. A fungibilidade é a característica dos bens móveis. A fungibilidade também pode resultar da vontade das partes, como no caso de uma cesta de frutas ou dinheiro que são emprestados para exposição. Neste caso, mesmo sendo fungível, torna-se infungível (*comodatum ad pompam*). Via de regra o bem fungível se presta ao contrato de mútuo e o infungível ao de comodato.

c) *Bens consumíveis e inconsumíveis* – consumíveis são aqueles cujo uso importa em sua destruição imediata. A doutrina os classifica em consumíveis *de fato* que são os que se acabam com o uso, não subsistindo, como os alimentos; e os consumíveis *de direito* que são os destinados à alienação como o dinheiro, os livros expostos para a venda. Neste raciocínio, é possível que bens consumíveis transformem-se em inconsumíveis pela vontade das partes, como o caso da garrafa rara que é emprestada para exposição.

d) *Bens divisíveis e indivisíveis* – divisíveis são os que podem ser fracionados sem alteração de sua substância. O novo código civil introduziu o critério de *diminuição considerável de seu valor*. Quer dizer, um bem é divisível se for possível fracioná-lo sem alteração de sua substância, diminuição de seu valor ou prejuízo. Um brilhante de 50 quilates vale mais que 10 de 5 quilates, logo os co-proprietários que se acharem prejudicados podem reclamar a indivisão, tornando o bem indivisível.

e) *Bens singulares e coletivos* - singulares são aqueles que, embora reunidos, são considerados independentes dos demais. Coletivos são aqueles que constituem uma universalidade de bens singulares. Os bens singulares são aqueles considerados em sua individualidade, como uma árvore. Neste caso uma floresta seria considerado o bem coletivo. Os bens coletivos abrangem as universalidades *de fato* e *universalidades de direito*. O código civil em seu art. 90 e 91 explica o que seja cada um dos institutos. Examinemos. Assim, um rebanho e uma biblioteca são exemplos de universalidade de fato (destinação unitária) e a herança ou o patrimônio são exemplos de universalidade de direito (objeto de relações jurídicas próprias).

Bens reciprocamente considerados:

Dividem-se em principais e acessórios. Principal é o bem que tem existência própria, que existe por si só. Acessório é aquele cuja existência depende do principal. Assim o solo é principal, pois existe por si só, enquanto a árvore é acessória, pois sua existência supõe a do solo onde foi plantada. O contrato de locação é principal, enquanto a fiança é acessória.

Os bens acessórios compreendem:

- a) *Produtos* (art. 95 CC) – são utilidades que se retiram da coisa, diminuindo-lhe a quantidade, como as pedras e metais;
- b) *Frutos* (art. 95 CC) – são as utilidades que uma coisa produz, sem diminuir-lhe a quantidade, pois nascem e renascem, como os frutos das árvores, as crias dos animais, o leite etc.
- c) *Benfeitorias* (art. 96 CC) – são obras ou despesas feitas em bem já existente. Não se confundem com as acessões industriais (arts. 1.253 a 1.259 CC) que criam coisas novas e é modo de aquisição da propriedade imóvel. As benfeitorias podem ser:
 - ✓ *Necessárias* – são as que têm por fim conservar o bem e evitar que ele se deteriore;
 - ✓ *Úteis* – as que aumentam ou facilitam o uso do bem, como o acréscimo de um banheiro ou uma garagem à casa;
 - ✓ *Voluptuárias* - as de mero deleite ou recreio (jardins, mirantes, fontes etc.).

Esta classificação não tem caráter absoluto, pois uma benfeitoria pode receber classificações diferentes dependendo das circunstâncias. É o caso da piscina que é considerada de deleite, mas se for parte de uma escola de natação pode ser considerada útil ou necessária.

Bens de família:

Tem por finalidade proteger a família ou o ente familiar proporcionando-lhe abrigo seguro. Pode haver bem de família de modo *voluntário* ou *legal*.

- a) *Voluntário* – é aquele em que o chefe de família por escritura pública destina o imóvel próprio com a cláusula que o isente de execução por dívidas, salvo as provenientes de impostos afetos ao imóvel. Abrange a casa e o terreno (arts. 1.711 a 1.722 CC);
- b) *Legal* – é o instituído pela Lei nº 8.009/90, que estabeleceu a impenhorabilidade geral de todas as moradias familiares próprias, uma para cada família, independentemente de qualquer ato dos interessados. Caso a

família possua mais de um imóvel, para os efeitos dessa proteção será considerado o imóvel de menor valor, exceto se já houver bem de família voluntário anteriormente instituído.

A abrangência do bem de família não envolve só a casa, mas também os móveis que a guarnecem, as plantações, as benfeitorias e os equipamentos. Não abrangerá os bens móveis de valor elevado, que poderão representar garantias na execução.

Exceções à impenhorabilidade - excluem a impenhorabilidade incidente sobre os bens de família as seguintes dívidas e situações expressas, taxativamente na lei n. 8.009/90:

- a) Dívidas anteriores à compra do bem;
- b) Dívidas decorrentes de pensão alimentícia;
- c) Dívidas decorrentes do próprio imóvel;
- d) Créditos trabalhistas e previdenciários insatisfeitos, decorrentes de empregados da residência;
- e) Adquirido com produto de crime ou para execução de sentença condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens;

Para execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar, por obrigação decorrente de fiança dada em contrato de locação.

2) Conceito de bens públicos

Bens públicos são todas as coisas materiais ou imateriais cujos titulares são pessoas jurídicas de direito público ou pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, enquanto estes bens se encontram vinculados à prestação destes serviços públicos. Os bens públicos encontram-se listados na Constituição da República. (art. 20, bens da União e art. 26, bens do Estado-Membro).

3) Classificação

Esta classificação leva em conta a destinação do bem e a mais difundida das classificações entre os juristas é aquela que está estampada no art. 99 do Código Civil.

- a) *bens de uso comum do povo* - tais como rios, mares, estradas, ruas e praças. Estes bens são destinados ao uso comum e geral de toda a comunidade. Há uma destinação específica ao uso coletivo;

- b) *Bens de uso especial* - são os edifícios e terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, distrital e municipal, inclusive de suas autarquias e fundações públicas. Estes bens destinam-se à prestação do serviço administrativo, pois são vinculados ao exercício de alguma atividade, como por exemplo, os veículos oficiais, prédios públicos onde funcionam órgãos, bens tombados, bibliotecas públicas, escolas públicas, universidades públicas, teatros públicos, estádios de futebol públicos, museus etc.
- c) *Bens dominicais* - os que constituem o patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades. Também chamados de *dominiais* estes bens não têm destinação específica, e compreendem tanto os bens móveis, quanto imóveis, corpóreos ou incorpóreos. Podemos dar como exemplo desses bens as terras devolutas, os terrenos de marinha, os terrenos reservados, desde que não estejam vinculados a destino específico.

Na doutrina os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial por terem destinação específica são considerados **afetados**, enquanto os bens dominicais são desafetados por não terem a característica da destinação específica.

Afetação ou consagração é o ato através do qual um bem, outrora não vinculado a nada, passa a sofrer destinação com sua vinculação a um fim público.

Desafetação ou desconsagração é o ato através do qual um bem, outrora vinculado ao uso coletivo ou ao uso especial, tem subtraída a sua destinação pública.

A afetação e a desafetação podem ser expressas ou tácitas. Serão expressas quando decorrerem da lei ou de ato administrativo. Serão tácitas quando resultarem da atuação da Administração Pública sem contarem com sua manifestação expressa. Exemplo: quando a Administração Pública determina a instalação de uma escola pública em determinado prédio público desocupado, bem como quando desocupa o referido prédio. Outro exemplo é quando uma enchente põe abaixo um prédio que sediava uma delegacia de polícia.

1) Características

Quando afetados estão sujeitos ao seguinte regime jurídico:

- a) *inalienabilidade* - não é uma característica absoluta uma vez que é possível alienar bens públicos, desde que atendidas as formalidades legais. Quando o bem for afetado, ele precisa ser previamente desafetado. Quer dizer, enquanto afetados os bens públicos são inalienáveis. Em qualquer hipótese, mesmo desafetado, vai depender de interesse público devidamente justificado. Se o



bem for imóvel, dependerá de *autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação* (dispensável em alguns casos, ver lei .8.666/93, art. 17) na modalidade concorrência, havendo exceção para os bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou dação em pagamento, que admitem ser alienados também por leilão. Se os bens imóveis pertencerem à sociedade de economia mista ou empresa pública não é necessária a autorização legislativa. Se for bem da União é necessária a autorização do Presidente da República. Se o bem for móvel, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de leilão.

- b) *Impenhorabilidade* - não se levam os bens públicos à processo de execução. O seu processo de execução é especial, via precatórios conforme o art. 100 da Constituição da República.
- c) *Imprescritibilidade* - os bens públicos são insuscetíveis de prescrição aquisitiva, ou seja, não podem ser objeto de Usucapião. A CR trata do tema nos artigos 183, § 3º e 191.
- d) *Não onerosidade* - os bens não podem sofrer quaisquer espécies de ônus real, tais como penhor, hipoteca ou anticrese

2) Uso de Bens Públicos por Terceiros

Os bens públicos mesmo afetados podem ser utilizados pelos próprios titulares, por outras entidades públicas e por terceiros particulares (pessoas físicas ou jurídicas de direito privado). O uso de bens afetados por particular corresponde aos seguintes casos:

- a) *Autorização de uso* - é um ato administrativo unilateral *discricionário e precário*, em que o estado faculta a alguém o uso privativo de bens públicos diante de interesse predominantemente particular do interessado. Tanto pode ser negado como dado (daí ser discricionário). É precário porque pode ser revogado a qualquer momento pela Administração. Não exige licitação, nem enseja indenização. Ex: autorização para se colocar barracas na rua durante o carnaval, ou instalar parque de diversões em terreno público. A autorização poderá ser simples (sem prazo) ou qualificada (quando se fixa um prazo) neste último caso, a Administração tem de respeitar o prazo concedido, sob pena de indenização. O particular não poderá exigir a permanência do ato, mas poderá ajuizar indenização.
- b) *Permissão de Uso* - é o ato da Administração também discricionário e precário em virtude do qual se franqueia a alguém o uso privativo a título oneroso ou gratuito de bens públicos. Distingue-se da autorização porque é empregado para atender a interesse predominantemente público e coletivo. Exige, em

regra, a licitação. Pode ser gratuito ou oneroso e obriga o interessado a usar o bem para o fim predeterminado, sob pena de revogação da permissão. Se houver contrato entre os Estado e o particular exige-se prévia licitação. A permissão assemelha-se à autorização, mas naquela, embora haja determinada vantagem ao usuário, não auferida por todos os indivíduos, o uso por ele exercido deve proporcionar algum benefício de caráter geral. Ex: instalação de bancas de jornais, mesas e cadeiras de bares em calçadas.

Vejamos as principais distinções entre a permissão e a autorização:

AUTORIZAÇÃO	PERMISSÃO
O interesse é privado do beneficiário	Implica a utilização para fins de interesse coletivo e público.
A precariedade é mais acentuada na autorização pela finalidade de interesse individual.	No caso da permissão que é dada por interesse predominantemente público e coletivo é menor o contraste entre o interesse do permissionário e o do usuário do bem público.
A autorização cria para o usuário uma faculdade de uso.	A permissão como é conferida por interesse público e coletivo, cria uma obrigação, sob pena de caducidade do uso consentido.

c) *Concessão de Uso* - é o contrato administrativo através do qual a Administração Pública, por prazo determinado, faculta a terceiro interessado o uso privativo de determinado bem público, por prazo certo, para exploração segundo destinação específica. Esta modalidade é o instituto empregado no lugar da permissão nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto, mais onerosas para o concessionário. Esta assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justifica se o prazo de concessão for prolongado, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Ex: concessão de empresas de viação, cantinas de escolas e universidades, boxes em mercados municipais, concessão do uso de sepulturas, exploração de jazias e minas.

3) Particularidades sobre bens públicos

Vejamos aqui alguns bens públicos em espécie:

- a) *terrenos de marinha* - são aqueles banhados pelas águas do mar ou dos rios e lagoas navegáveis (estes, exclusivamente se sofrerem a influência das marés porque senão serão *terrenos reservados*)., vão da distância de 33 metros para a parte da terra, contados da linha do preamar médio medida em 1831. A influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas e que ocorra qualquer época do ano. Estes terrenos pertencem à União e integram seus bens dominicais. Não se confundem com praias que são de uso comum do povo.
- b) *Terrenos reservados* - são também chamados de terrenos marginais, os que, banhados pelas correntes navegáveis fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros medidos horizontalmente para a parte da terra. Estes terrenos constituem faixas de terras particulares, às margens dos rios, lagos, canais públicos oneradas com servidão de trânsito pelo Código das Águas. A servidão visa impedir construções pelo proprietário que venham a prejudicar o uso normal das águas públicas, inclusive o poder de polícia para proteção ambiental.
- c) *Terras ocupadas pelos índios* - são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. São terras de posse permanente, destinadas ao seu usufruto exclusivamente das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes. O aproveitamento dos recursos hídricos, potenciais energéticos, pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurados a participação nos resultados da lavra na forma da lei. São terras inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis.
- d) *Faixa de fronteira* - é uma área de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, considerada indispensável à segurança nacional. As propriedades particulares nelas situadas se submetem a uma série de restrições fixadas em lei, em benefício da segurança nacional. Estão reguladas na lei n. 6.634/79.
- e) *Ilhas* - dos rios e lagos internos pertencem aos estados-membros e aquelas situadas nos limites com outro países pertencem à União. As ilhas marítimas e as costeiras são integradas ao domínio da União. Se não estiverem afetadas

figurarão entre os bens dominicais e podem ser objeto de autorização, permissão ou concessão de uso.

- f) *Jazida* - é toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico. Quando a jazida está em lavra é chamada de mina. É regulada pela decreto-lei n. 227/67 - Código de Mineração).

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO

“CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às

atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
[\(Regulamento\)](#)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

a) a de dois cargos de professor; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)](#)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei,

o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [\(Regulamento\)](#)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 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.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal

Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

Seção II

DOS SERVIDORES PÚBLICOS

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os requisitos para a investidura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - as peculiaridades dos cargos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração

de convênios ou contratos entre os entes federados. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)



§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

I portadores de deficiência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

II que exerçam atividades de risco; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo

acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual

igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 2º Invalidadada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Seção III

DOS SERVIDORES PÚBLICOS

DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98](#))

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

Seção IV

DAS REGIÕES

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

- I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;
 - II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;
 - III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;
 - IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.
- § 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

f) Organização administrativa da União

A administração pública subdivide-se em direta e indireta. A direta, conforme o próprio nome já sugere, decorre da atuação direta do próprio Estado (por suas entidades estatais): União, estados-membros, DF e municípios. A indireta é integrada por pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Existem ainda as paraestatais: serviços autônomos, entidades de apoio, organizações sociais e organizações sociais da sociedade civil. Obs.: não integram a Administração Indireta.

Para a doutrina existem:

- 1º Setor – Estado.
- 2º Setor – Mercado.
- 3º Setor – ONG's.

A atuação da Administração pode ocorrer de forma: centralizada (atividade exercida diretamente pela entidade estatal); desconcentrada (a atribuição para o exercício da atividade é repartida ou espalhada por diversos órgãos); descentralizada (a atividade administrativa é exercida por outras entidades estatais dotadas de personalidade jurídica, seja por outorga - lei, seja por delegação - contrato).

As pessoas jurídicas instituídas pelo Poder Público diferem das instituídas pelos particulares nos seguintes aspectos:

- a) a criação decorre da lei;
- b) a finalidade não será lucrativa;
- c) não se extinguem pela própria vontade, mas apenas por força da lei;
- d) sujeitam-se a controle interno pela entidade a que se vinculam e controle externo pelo Poder Legislativo, com o apoio do Tribunal de Contas, além da fiscalização do Ministério Público;
- e) permanecem adstritas à finalidade para a qual foram criadas (princípio da especialidade).

g) Organização administrativa

Paraestatais: organizações sociais, organização da sociedade civil, serviços sociais autônomos e entidades de apoio.

Empresas estatais e paraestatais são de direito privado, diferindo:

Estatais	Paraestatais
Constituídas por desejo do Estado	Constituídas por desejo do particular
Integram a Administração	Não integram a Administração

Administração	Direta	União, Estados-membros, DF e Municípios	
	Indireta	Autarquias e fundações	
		Empresas estatais	Empresas públicas e sociedades de economia mista.

h) Autarquias

As autarquias possuem a natureza administrativa e personalidade jurídica de direito público. Atuam onde antes atuavam as entidades que as criou.

Características:

a) atuam em nome próprio, criadas por lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder, com organização estabelecida por Decreto e com regulamento ou estatuto;

b) patrimônio próprio constituído a partir da transferência (por termo ou escritura) de bens imóveis e móveis da entidade estatal a que se vinculam. O patrimônio é público, sendo impenhorável e imprescritível. Insuscetíveis de usucapião. A transferência depende de registro na circunscrição imobiliária da matrícula do imóvel (art. 183, § 3º e 191, parágrafo único da CF/88);

c) investidura dos dirigentes fixada em lei de criação e, na falta, na forma do estatuto ou regulamento;

d) os cargos devem ser criados por lei e a admissão de servidores deve ser por concurso público;

e) os atos dos dirigentes permitem questionamento por mandado de segurança e ação popular;

f) as contratações dependem de licitação;

g) privilégios idênticos aos das entidades a que se vinculam, dentre elas: imunidade dos impostos (art. 150, § 2º); foro da entidade a que se vinculam; prazos processuais diferenciados; atos dotados de presunção de legalidade e seus créditos admitem execução fiscal; ação regressiva contra servidores;

h) o patrimônio é inalienável, imprescritível e impenhorável. A alienação pode ou não ser com a observância da Lei nº 8666/93. Os que não estiverem gravados

com a finalidade de serviço público, podem ser alienados, utilizados e onerados na forma do Estatuto.

Exemplos de autarquias: INSS, OAB, CRM, UFRJ, BACEN etc.

i) Fundações

A fundação é originária do direito privado e caracteriza-se por ser um patrimônio personalizado e destinado a um determinado fim.

Os fins são sociais, portanto, sem finalidade lucrativa. Não serve para a intervenção estatal no meio econômico. Normalmente atuam nas áreas de: assistência social; pesquisa; educação e cultura; assistência médica e hospitalar. (Ver art. 37, XIX da CF).

Exemplos: FUNAI, Fundação Escola de Administração Pública etc.

A corrente dominante é que o Poder Público poderá dotar fundação de personalidade jurídica tanto de direito público como de direito privado.

Há a fundação autárquica – as fundações de direito público criadas diretamente pela Lei.

j) Agências executivas e agências reguladoras

Visa efetivar o princípio da eficiência. O Poder Público poderá qualificar autarquias e fundações como sendo agências executivas (ver art. 37, § 8º da CF).

Os requisitos, no Governo Federal, para autarquia ou fundação ser qualificada como agência executiva são:

a) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

b) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor.

As agências executivas têm benefício na Lei de Licitações (8.666/93):

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))



- III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;
- V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;
- VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;
- VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;
- VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)
- IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;



X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades



que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei: [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a



pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

[\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. [\(Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004\)](#)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

XXVII - para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão. [\(Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005\)](#)

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade

de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

[\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

As agências reguladoras são autarquias sob regime especial.

A desestatização em alguns setores, em decorrência de concessões ou permissões obrigou ao Poder Público a controlá-las.

Ex.: ANEEL, ANATEL, ANP, ANVISA, ANS, ANA etc.

Os dirigentes das agências reguladoras são nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com garantia de um mandato com prazo determinado.

A função principal da agência reguladora é controlar a prestação de serviços públicos e o exercício das atividades econômicas, assim como a atuação das pessoas privadas que prestam serviços públicos sob regime de concessão.

k) Consórcios públicos

A Lei nº 11.107/05 disciplina essa matéria.

[LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005.](#)

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;



- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
- IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
- X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
- XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:
 - a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
 - b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
 - c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;
 - d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e
XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – [\(VETADO\)](#)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – [\(VETADO\)](#)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.



Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.



Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da [Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#), o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo

representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Art. 10. [\(VETADO\)](#)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.



Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

....."

(NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

.....

.....

.

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

"Art. 24.

.....

.....

.

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente

justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

....."

(NR)

"Art. 112.

.....

§ 1o Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2o É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato."

(NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10.

.....

.....

.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de



serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No caso do consórcio público constituir uma associação pública, passará a ter a personalidade jurídica de direito público. Do contrário, será de direito privado (art. 6º da Lei 11.107/05).

O interessante é que o consórcio com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da federação consorciados (art. 6º da Lei).

Caso se revista com o manto do direito privado, não integra a administração indireta das entidades consorciadas, mas permanece obrigada a observar a lei no que concerne à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que serão regidos pela CLT.

I) Empresas públicas e sociedades de economia mista

Elas são expressamente prescritas na CF:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

[\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Elas são pessoas jurídicas de direito privado, de criação autorizada por Lei, com patrimônio público ou misto, visando a realização de atividades obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado.

Destaque-se que a lei não as cria, mas autoriza a criação, devendo ser elaborado o seu ato constitutivo e transcrição no registro público competente (ver o art. 37, XIX e XX).

Elas são controladas internamente pela entidade matriz e externamente pelo Poder Legislativo.

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

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

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

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que

derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Elas devem contratar mediante licitação e devem observar os fins definidos pela lei instituidora. Não pode utilizar o patrimônio para finalidade diversa.

Normalmente são criadas para a execução de atividade econômica, que pode ser feito mediante intervenção estatal no domínio econômico, observando-se o art. 173 da CF, ou como serviço público assumido pelo Estado (art. 175 da CF).

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O regime de pessoal é o trabalhista (art. 173, §1º, II), mediante concurso público, vedando-se a acumulação de cargos, empregos ou funções. Os seus empregados são equiparados a “funcionários públicos” para fins penais (art. 327 do CP) e estão sujeitos à Lei nº 8.429/92).

Em razão da atuação na área econômica, não gozam de privilégios fiscais.

O patrimônio é constituído por recursos de particulares ou públicos ou ambos. Passam a ter um regime especial. Podem ser utilizados, onerados e alienados na forma estatutária e independente de autorização legislativa. Caso sejam extintas, retornam à entidade matriz.

A sociedade de economia mista é constituída por capital público e privado. A entidade criadora mantém a maior parte do capital votante. A empresa pública só tem capital público. Nas empresas públicas da União, admite-se capital de outras pessoas de direito público interno na composição, permanecendo a União com a maioria.

A sociedade de economia mista tem a forma de sociedade anônima. As empresas públicas podem tomar qualquer forma admitida em direito.

As empresas públicas federais têm os processos julgados na Justiça Federal, exceto em caso de falência, acidentes de trabalho, causas trabalhistas e eleitorais.

As sociedades de economia mista têm as causas julgadas na justiça estadual.

m) Serviços sociais autônomos

Eles são instituídos por lei, com personalidade de direito privado, visando a assistência ou ensino a grupos profissionais ou categorias sociais, sem fins lucrativos, mantidos com dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais em cooperação com o Poder Público. Exemplos: SENAI, SENAC, SESC, SESI). Trabalham ao lado do Estado. Exercem atividade privada de interesse do Estado.

Limitações:

- a. observância aos princípios da licitação;
- b. dirigentes passíveis de mandado de segurança e ação popular;
- c. equiparação dos empregados a funcionários públicos para fins criminais e de improbidade administrativa.

n) Concessão e permissão

O serviço público pode ser descentralizado por delegação a particulares, por meio de contrato, obtendo estes concessão ou permissão.

A concessão consiste em delegação por contrato da execução de serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Estado. Esse contrato é de Direito Administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e *intuitu personae*.

Já a permissão é tradicionalmente considerada ato unilateral, discricionário, precário, *intuitu personae*, podendo ser oneroso ou não.

As organizações da sociedade civil de interesse público são disciplinadas pela Lei nº 9.790/99, consistindo em qualificação a ser atribuída a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que exerça atividades que atendam às necessidades da coletividade.

[LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.](#)

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas

de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;



IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;



- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

- I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
- II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de



benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;



d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. [\(Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002\)](#)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda;
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;



III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.



§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na [Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992](#), e na [Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990](#).

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para



a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. ([Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores. ([Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001](#))

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

o) Agentes públicos

Os agentes públicos são pessoas físicas vinculadas, definitiva ou transitoriamente, ao exercício da função pública.

Classificação tradicional:

Políticos	Cúpula
Administrativos	Concursados, em comissão ou temporários
Honoríficos	Transitórios (jurados etc.)
Delegados	Serventias extrajudiciais
Credenciados	Recebem o poder para representar o ente estatal em atos determinados

Classificação de Celso Antônio: agentes políticos, servidores estatais e particulares em colaboração com o Poder Público.

A investidura ou provimento pode ser: política (decorrente de eleição ou nomeação); originária; derivada; vitalícia; efetiva; ou em comissão.

A investidura originária (ou 1ª forma de vinculação) decorre de concurso público externo.

A investidura derivada (pressupõe uma investidura anterior), podendo ser: promoção, remoção, permuta, reintegração (judicial ou administrativa), aproveitamento do disponível, reversão (do aposentado) e a readmissão (não recepcionado).

A vitaliciedade tem o caráter de perpetuidade e exige processo judicial para o desligamento.

A investidura efetiva caracteriza-se pelo grau de estabilidade depois de vencido o estágio probatório.

A investidura em comissão não confere nem vitaliciedade e nem efetividade.

A vacância corresponde ao desligamento do agente público.

Hipóteses:

a) exoneração – a pedido ou *ex officio* (ex.: insatisfeito o estágio; não formalização do exercício);

b) demissão – decorre de falta disciplinar;

c) falecimento;

d) aposentadoria (voluntária, compulsória ou por invalidez);

e) readaptação – observam-se as limitações físicas.

Na Lei nº 8112/90 há ainda a vacância decorrente ascensão, transferência ou posse em cargo inacumulável.

Na Constituição tem a vacância decorrente de avaliação insatisfatória de desempenho (art. 41, § 1º, III) e os limites de despesa com pessoal ativo e inativo (art. 169, § 4º).



Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

O acesso se dá na forma do art. 37, I da CF/88. Exige-se concurso público de provas ou de provas e títulos. Exceções: cargos em comissão, função de confiança, contratações por tempo determinado.

O concurso tem validade de 2 anos prorrogável por mais dois. O requisitos são pré-estabelecidos, que podem modificar, desde que não fira a igualdade e o princípio da razoabilidade. Caso haja alteração, é para o melhor atendimento do interesse público.

Na contratação por tempo determinado não se ocupa cargo ou emprego, mas apenas se exerce função pública. A CF exige concurso para cargo e emprego.

O concurso é obrigatório para as empresas estatais, salvo para ocupar funções de confiança ou empregos temporários.

A posse e o exercício ficam condicionados à declaração de bens. Antes da posse a Administração pode anular ou revogar o concurso.

Após a posse o concurso só pode ser anulado se houver regular processo administrativo que assegure a ampla defesa e o contraditório.

O nomeado que não toma posse é exonerado.

O impedimento de acumulação só ocorre a partir da posse.

Existe a função de confiança – que só pode ser exercida por servidor já concursado.

Os sistemas remuneratórios são: remuneração e subsídios.

Remuneração ou estipêndio = vencimento + vencimentos (vantagens pessoais, gratificações e adicionais).

O subsídio é pago aos agentes políticos e outras categorias. Consiste em parcela única, não podendo vantagem pessoal. Admite-se o pagamento ainda de 13º salário, adicional noturno, adicional de férias etc.

Adicionais são vantagens devidas por tempo de serviço ou em funções especiais.

As gratificações são devidas em função de condições anormais de serviço ou das condições do servidor.

Os vencimentos são irredutíveis, inacumuláveis (salvo as hipóteses constitucionais).

A aposentadoria pode ser voluntária, compulsória ou pro invalidez.

Os deveres dos agentes públicos estão na CF e nos Estatutos. Na doutrina, temos: a) lealdade para com a entidade estatal; b) obediência à lei e à ordem; conduta ética (honestidade, moralidade, decoro, zelo, eficiência e eficácia).

A sindicalização e a greve são admitidas.

O agente pode ser responsabilizado civil, penal e administrativamente.

A responsabilidade civil pode ser apurada administrativamente.

A responsabilidade criminal pode ser comunicada à esfera administrativa nos casos de negativa de autoria e de inexistência do fato.

p) Atos administrativos

O ato jurídico é a manifestação da vontade que tem por finalidade adquirir, resguardar, modificar, transferir ou extinguir direitos.

A administração pública de quaisquer dos poderes pratica atos jurídicos ou exprime sua vontade.

O ato jurídico administrativo traz implícita a manifestação de vontade, o que corresponde à realização concreta, à atividade concreta e material.

O ato administrativo possui os seguintes requisitos:

- a) competência – o agente deve reunir competência legal ou regulamentar para a prática do ato administrativo;
- b) finalidade – que é a fixada na lei;
- c) forma – traçada na norma;
- d. motivo ou causa – situação fática ou jurídica que enseja o ato e determina sua edição;
- e. objeto – é o efeito jurídico pretendido.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello o ato alude os elementos (realidades intrínsecas do ato) e pressupostos (de validade – lisura jurídica- e de existência – objeto e imputação da atuação do Estado).

O ato administrativo possui os seguintes atributos: a) presunção de legitimidade – presume-se legal a atividade administrativa; b) auto-executoriedade – será executado quando necessário, mesmo sem consentimento do destinatário; c) imperatividade – reúne o poder de coercibilidade para aqueles a que se destina.

O ato administrativo perfeito reúne a eficácia – satisfação dos requisitos para a existência válida – e exeqüibilidade – capacidade de produzir efeitos jurídicos.

Existem os atos de governo – são atos do Chefe do Poder Executivo; referem-se ao relacionamento com os outros poderes; retrata decisão de importância da entidade. Ex.: iniciativa em processo legislativo, veto, declaração de guerra etc.

Classificação dos atos:

a) quanto aos destinatários: gerais (regulamento) – retratam um comando geral, abstrato e impessoal; individuais – destinatário certo (ex.: licença, autorização).

b) quanto ao alcance de seus efeitos: internos - efeito dentro da administração; externos – dependem de publicação externa (efeito fora da administração).

c) quanto ao objeto: de império (expressa o poder de coerção do poder público; gestão – administração de bens e serviços da administração, sem coerção sobre os administrados; expediente – rotina interna.

d) quanto ao regimento ou liberdade para decidir: vinculados – prevê de forma peremptória a possibilidade de edição (ex.: aposentadoria compulsória); discricionários - opção do administrador (ex.: nomeação para cargo de confiança).

e) quanto à composição da vontade: simples – singulares ou compostos – os primeiros dizem respeito a um único órgão, os outros dizem respeito a vontades de comissão, conselhos; complexos – conjugação da vontade de mais de um órgão (ex.: nomeação do Procurador Geral da República); compostos - a eficácia do ato somente é obtida pela ratificação ordenada por outro agente que não aquele que exteriorizou o ato.

Espécies de atos: a) quanto ao conteúdo – autorização, licença, permissão, admissão, aprovação, homologação; b) quanto à forma – pode ser decreto, portaria, resolução, circular, despacho e alvará.

Espécies de ato (clássica):

a) atos normativos – comando geral e impessoal (ex.: regulamento, decreto, regimento, resolução);

b) regimento – aplicação interna – visa prover o funcionamento do órgão;

c) resolução – visa esclarecer situação própria da área de atuação;

d) deliberação – normativa ou decisória.

e) atos ordinatórios – disciplina a conduta interna da administração. Endereça-se aos servidores como instruções, avisos, ofícios, portarias, ordens de serviço, memorandos etc;

f) atos enunciativos – atestam, certificam ou declaram uma situação de interesse do particular ou da própria administração. Ex.: certidões, atestados, pareceres normativos e pareceres técnicos.

g) atos negociais – exprimem manifestação de vontade bilateral e concordante. Ex.: licença, autorização ou permissão. A licença – preenchidos os requisitos não pode ser negada. Autorização - pode ser recusada e a qualquer tempo invalidada – porte de arma. Permissão – faculdade outorgada ao particular para a utilização especial de bem público ou prestação de serviço público. Ex.: banca de revista.

h) atos punitivos – sanção imposta ao particular ou agente público ante o desrespeito às disposições legais, regulamentares ou ordinatórios. Ex.: interdição, destruição de coisas, afastamento temporário.

i) atos de direito privado – são regidos pelo Direito Civil ou comercial, não sendo administrativos propriamente, mas há a incidência do regime jurídico a que se submete a administração.

Invalidação do ato administrativo: pode ser por anulação (quando se verifica a ilegalidade – pode ser decretada pelo Poder Judiciário ou pela Administração

Pública) – efeito *ex tunc*; revogação (verifica-se a conveniência e a oportunidade) só a administração – efeito *ex nunc*; cassação – descumprimento na sua execução.

q) Controle da administração pública

Na execução dos serviços públicos, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, sem falar no que ela mesma exerce sobre os próprios atos.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração Pública atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, destacando-se os prescritos no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em certas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito, ou seja, o que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2003, p. 586).

Em outras palavras, a atuação da Administração Pública, divorciada dos seus princípios norteadores, implica numa atuação ilegítima, o que poderá resultar, além da nulidade dos atos praticados, na responsabilização penal, civil e administrativa dos agentes públicos que os praticaram.

O controle administrativo consiste naquele que o Poder Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito. (MEIRELLES, 2004, p. 644).

A Administração Pública direta, indireta e fundacional sujeita-se a controles internos e externos. O controle interno é o realizado pelos órgãos da própria Administração, ou seja, por aqueles integrantes do aparelho do Poder Executivo. Já o externo, é executado por órgãos alheios à Administração. (MELLO, 1998, p. 162).

Para se estabelecer a confrontação quanto à definição de controle interno e externo, respeitando o candente saber jurídico do jurista acima mencionado, seguimos o magistério de Di Pietro (2001, p. 587) que entende ser o controle interno aquele que cada um dos Poderes exerce sobre os seus próprios

atos e agentes, enquanto que é externo o controle exercido por um dos Poderes sobre um outro Poder.

Conclui-se que, do ponto de vista do Direito Administrativo, controle interno é o exercido pela Administração Pública sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação, visando a fiscalização e correção dos serviços públicos.

A Administração Pública, conforme já exposto, pode, e deve, atuar de ofício para controlar os serviços públicos prestados. Destaque-se, desde já, que, embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode provocar o procedimento de controle, não apenas para a defesa dos seus interesses, mas também na proteção do interesse da coletividade. (DI PIETRO, 2001, p. 586).

r) Controle interno por provocação.

O controle interno por provocação pode se dar: pelo exercício do direito de petição; por meio de pedido de reconsideração; e por meio de recurso administrativo. (ROSA, 2002, p. 171).

O cidadão tem à disposição, objetivando provocar o controle interno, o direito de petição, inserto no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil, onde se assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

A legislação infraconstitucional já contempla, em certos casos de condutas ilícitas, o direito do cidadão provocar a atuação estatal.

No caso de crime de abuso de autoridade, que é previsto (ou tipificado) na Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, lei esta que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, sempre que se pratica esse tipo de crime, com fulcro no art. 2º, “a”, o cidadão poderá representar, por meio de petição, à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade, civil ou militar culpada, a respectiva sanção.

Ainda se pode destacar a hipótese do pedido de apuração de infrações penais praticadas por policiais, com base no art. 5º, § 3º, do Código de Processo Penal, onde se garante que qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar o inquérito.

O Código de Processo Penal Militar, no art. 10, “e”, estabelece que o inquérito policial militar é iniciado a requerimento da parte ofendida ou de quem legalmente a represente, ou em virtude de representação devidamente autorizada de quem tenha conhecimento de infração penal, cuja repressão caiba à justiça militar.

O controle interno por provocação pode ocorrer ainda em decorrência de pedido de reconsideração. Esse instrumento, que se aproxima de recurso administrativo, abriga requerimento que objetiva a revisão de um determinado ato praticado. Este, diferentemente do direito de petição, exige do postulante a demonstração de interesse daquele que o subscreve.

A provocação de controle interno pode também ocorrer por meio de recursos administrativos. Os recursos administrativos tradicionalmente são instrumentos de defesa, funcionando como meio eficaz de impugnação ou possibilitador de reexame de decisão da Administração, por escalão superior àquele que originariamente decidiu a matéria.

Os recursos sempre têm efeito devolutivo, ou seja, devolve à Administração Pública a apreciação de matéria impugnada. Eles deverão conter as razões de fato e de direito da irresignação.

s) O controle interno exercitado de ofício.

O controle interno exercitado de ofício, em outras palavras, ocorre pela fiscalização hierárquica, supervisão superior ou pela atuação da corregedoria.

A primeira consiste na faculdade da Administração escalonar a estrutura dos órgãos, em razão do exercício do poder hierárquico, de tal forma que surja um vínculo entre esses órgãos, a ponto de permitir a orientação, ordenação e

coordenação das suas atividades. Daí decorrem as prerrogativas do superior hierárquico delegar e avocar suas atribuições, assim como o dever de obediência dos seus subordinados. A supervisão hierárquica difere da fiscalização hierárquica pois nesta pressupõe-se um vínculo de subordinação, o que não ocorre na supervisão. (ROSA, 2002, p. 173-174).

Já o órgão de controle interno corregedoria, atua, precipuamente, apurando os desvios de conduta, tanto no que concerne a infrações administrativas como no que concerne a infrações penais.

t) Controle externo exercido pelo Poder Legislativo

Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo. Pode ser realizado por meio de investigações realizadas por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), pedido de informações (art. 50, § 2º da CF), por meio de convocação de autoridades (art. 50 da CF), a fiscalização financeira, contábil, operacional e patrimonial executada com o auxílio do Tribunal de Contas.

u) Controle externo exercido pelo Poder Judiciário

Esse é exercido pelo Poder Judiciário, onde as causas são levadas ao seu conhecimento em especial pelo manejo dos remédios constitucionais já estudados em Direito Constitucional.

v) Responsabilidade civil do Estado

Alguns limitam-se a abordar a responsabilidade da Administração Pública, no entanto, há de se destacar que a responsabilidade é do Estado, uma vez que este é que é a pessoa jurídica.

O exercício das três funções estatais - administrativa, a jurisdicional e a legislativa – pode ensejar a responsabilidade civil do Estado, porém, repise-se que o

responsável civil é o Estado e não a Administração Pública que é desprovida de personalidade jurídica.

No nosso estudo, vamos ficar adstritos à responsabilidade extracontratual, restando, portanto, excluída a responsabilidade contratual que é regida por princípios próprios e analisada ao se fazer o estudo dos contratos administrativos.

Di Pietro (2001, 512) conceitua a responsabilidade extracontratual do Estado como “[...] a obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”

A responsabilidade civil pode decorrer de atos jurídicos, atos ilícitos e até omissivos do Poder Público, no entanto, o essencial é destacar o dano causado a terceiros por agentes do Estado.

O estudo da responsabilidade civil é variável se levarmos em consideração o tempo e o espaço.

Diversas teorias foram formuladas, partindo desde a teoria da irresponsabilidade até a responsabilidade objetiva por ato lícito.

A teoria da responsabilidade objetiva é assim conhecida por prescindir da apreciação dos elementos subjetivos (culpa ou dolo). Causado o dano, o Estado responde indiferentemente do serviço público ter funcionado bem ou mal, se o servidor público agiu com dolo ou culpa. O fundamento é que assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade também devem ser repartidos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, §6º prescreveu que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Nesse dispositivo constitucional ficou insculpido que para o Estado a responsabilidade é objetiva e para o agente público é subjetiva.

A responsabilidade civil do Estado tem como fundamento o nexo de causalidade, porém, este deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for causa ou quando não for causa única.

São apontadas como causas de exclusão da responsabilidade: a força maior e a culpa da vítima.

Seguimos a corrente que entende que a força maior decorre de acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto etc.. Não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração.

O caso fortuito, por conseguinte, é entendido quando o dano decorre de ato humano, ocorrendo falha da Administração, como: rompimento de adutora, cabo elétrico etc.. Nesse caso, havendo dano a terceiro, não se pode falar em força maior e, portanto, em exclusão da responsabilidade.

Mesmo no caso de força maior, havendo a ocorrência da omissão do serviço público, poderá haver a responsabilidade do Estado. Nesse caso, adota-se a teoria da culpa do serviço público.

Havendo culpa exclusiva da vítima, o Estado não responde. Havendo culpa concorrente com a do poder público, a responsabilidade do Estado é atenuada.

11. Improbidade administrativa

[LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.](#)

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos d esta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º de esta lei.

Seção

II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação,

malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; ([Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005](#))

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. ([Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005](#))

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

CAPÍTULO III

Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios

ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

CAPÍTULO IV

Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. ([Regulamento](#))

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, sem oventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto

sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo .

CAPÍTULO V

Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos [arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos [arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil](#).

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no [§ 3o do art. 6o da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965. \(Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996\)](#)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º [\(Vide Medida Provisória nº 2.180-34, de 2001\)](#)

§ 6º [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 7º [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 8º [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 9º [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 10. [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 11. [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

§ 12. [\(Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)](#)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Penais

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

Da Prescrição

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis n.ºs 3.164, de 1.º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

SEGURANÇA PÚBLICA

CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)