

## 2) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### I - A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

**Conceito de Estado:** O conceito de Estado varia segundo a ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é *corporação territorial dotada de um poder de mando originário*; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.. Como ente personalizado, o Estado pode tanto atuar no campo do Direito Público, como no Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

**Elementos do Estado:** O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: *Povo* (é o componente humano do Estado); *Território* (a sua base física); *Governo Soberano* ( elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo).

**Poderes do Estado:** são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). Esses poderes são imanentes e estruturais do Estado, a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade. Assim a função precípua do Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); a função precípua do Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial). O que há, portanto, não é a separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, distribuição de três funções estatais precípua entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível.

**Organização da Administração:** é a estruturação legal das entidades e órgãos que iram desempenhar as funções, através de agentes públicos (pessoas físicas). Essa organização faz-se normalmente por lei, e excepcionalmente por decreto e normas inferiores, quando não exige a criação de cargos nem aumenta a despesa pública.

Neste campo estrutural e funcional do Estado atua o Direito Administrativo organizatório, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas informando sobre o modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. O Direito Administrativo impõe as regras jurídicas da administração e funcionamento do complexo estatal; as técnicas de administração indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração.

**Governo e Administração:** são termos que andam juntos e muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam.

*Governo*, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. A constante do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

*Administração Pública*, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. A Administração não pratica atos de Governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

**Entidades Políticas e Administrativas:** Entidade é pessoa jurídica, pública ou privada; na organização política e administrativa brasileira as entidades classificam-se em:

*Entidades Estatais:* são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal;

*Entidades Autárquicas:* são pessoa jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizado da estatal que as criou; funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento;

*Entidades Fundacionais:* pela CF/88, são pessoas jurídicas de Direito Público, assemelhadas às autarquias ( STF); são criadas por lei específica com as atribuições que lhes forem conferidas no ato de sua instituição;

*Entidades Paraestatais:* são pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica para a realização de obras, serviços ou atividades de interesse coletivo (SESI, SESC, SENAI, etc.); são autônomas, administrativa e financeiramente, tem patrimônio próprio e operam em regime de iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando vinculadas (não subordinadas) a determinado órgão da entidade estatal a que pertencem, que não interfere diretamente na sua administração.

**Órgão Públicos:** são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente *funções, cargos e agentes*, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.

A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente; a representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes, tais como Procuradores judiciais e

administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo (CPC, art, 12, I,II e VI).

**Agentes Públicos:** são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal; normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

## II - A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

**Conceito de Administração Pública:** Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias; a Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e e da Moral, visando o bem comum.

No trato jurídico, a palavra *administração* traz em si conceito oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses; por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente de conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do titular de tais bens e interesses para os atos de alienação, oneração, destruição e renúncia ( na Administração Pública, deve vir expresso em lei).

Há de distinguir ainda, na Administração Pública, os atos de império ( é todo aquele que contém uma ordem ou decisão coativa da Administração para o administrado); os atos de gestão ( é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados, tais como os despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionários, as autorizações e permissões, os contratos em geral); e os atos de expediente (é todo aquele de preparo e movimentação de processos, recebimento e expedição de papéis e de despachos rotineiros, sem decisão de mérito administrativo).

**Natureza e fins da Administração:** A *Natureza da Administração Pública* é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, impondo ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem sua atuação, pois tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos - o povo - e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado.

Os *Fins da Administração Pública* resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrativa; toda atividade deve ser orientada para esse objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade; descumpri-los ou renúciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública.

Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se em defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrativa, ou por parte expressiva de seus membros; o ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

**Princípios Básicos da Administração:** constituem os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública; relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

**Princípio da Legalidade:** como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso; a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, só é permitido fazer o que a lei autorizar, significando “deve fazer assim”. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários.

**Princípio da Moralidade:** a moralidade administrativa constitui, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art.37), sendo que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.

**Princípio da Impessoalidade e Finalidade:** impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal; e o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros; pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo; vedando a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob forma de desvio de finalidade.

**Princípio da Publicidade:** é a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade; por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento exige. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral; abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõe a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem a publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível.

### III - OS PODERES E DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

São os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade. O poder administrativo é atribuído à autoridade para remover interesses particulares que se opõem ao interesse público.

**PODER-DEVER DE AGIR:** O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo; esse poder é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. Daí por que a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obstenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo do interessado.

**DEVER DE EFICIÊNCIA:** é o que se impõe a todo agente público de realizar com suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontando-se os desempenhos e aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento, assim, a verificação de eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço.

**DEVER DE PROIBIDADE:** está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos; assim, o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público.

**DEVER DE PRESTAR CONTAS:** é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios; no caso do administrador público, a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais (STF, RF, 99/969; TJSP, RT, 237/253).

**IV - O USO E ABUSO DE PODER:** O *uso do poder* é a prerrogativa da autoridade, mas o poder há que ser usado normalmente, sem abuso; usar normalmente do poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público; o poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade administrada, mas usado nos justos limites que o bem-estar social exigir.

O *abuso de poder* ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas; o abuso de poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que contém; o abuso de poder pode tanto revestir a forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado.

**Excesso de Poder:** ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas; o excesso de poder torna o ato arbitrário, ilícito e nulo; essa conduta abusiva, tanto se caracteriza pelo descumprimento frontal da lei, quando a autoridade age claramente além de sua competência, como, também, quando ela contorna dissimuladamente as limitações da lei, para arrogar-se poderes que não lhe são atribuídos legalmente.

**Desvio de Finalidade:** verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público; é assim a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal.

**Omissão da Administração:** pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, tudo dependendo do que dispuser a norma pertinente; o silêncio não é ato administrativo; é conduta omissiva da Administração que,

quando ofende direito individual ou coletivo dos administrados ou de seus servidores, sujeita-se a correção judicial e a reparação decorrente de sua inércia, então a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, é *abuso de poder*, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado.

## 12) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de Governo adotada; o Brasil, no caso uma federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, assegura a autonomia político-administrativa aos seus membros, mas sua administração há de corresponder, estruturalmente, as postulações constitucionais.

### I - A Administração Federal

A Administração Pública, não é propriamente constituída de serviços, mas, sim, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, o que nos permite concluir que no âmbito federal, a *Administração direta* é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a *Administração indireta* é o conjunto dos entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

### II - Princípios fundamentais da Administração Pública Federal

Os princípios fundamentais foram estabelecidos, com a preocupação maior de diminuir a máquina estatal, simplificar os procedimentos administrativos e reduzir as despesas causadoras do déficit público, orientando a Administração Pública Federal

- **Planejamento:** é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos; toda atividade deve ajustar-se à programação.

- **Coordenação:** visa entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia; coordenar é harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-as ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios, em qualquer de suas modalidades.

- **Descentralização:** em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração; pressupõe a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública; diversa é a *desconcentração*, que significa repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia.

- **Delegação de competência:** as autoridades competentes transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação; assegura maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas e problemas a atender.

- **Controle:** visa, em especial, à consecução de seus objetivos e à eficiência de sua gestão, podendo ser exercido de vários modos; estabelecidas as formas de controle das atividades administrativas, devem ser supridos todos os controles meramente formais e aqueles cujo custo seja evidentemente superior ao risco decorrente da inexistência de controle específico.

### **III - Os órgãos dirigentes da Administração Federal**

A Administração Federal é dirigida por um órgão independente, supremo e unipessoal, que é a Presidência da República, e por órgãos autônomos também, unipessoais, que são os Ministérios, aos quais se subordinam ou se vinculam os demais órgãos e entidades descentralizadas.

**Presidência da República:** é o órgão supremo e independente representante do Poder Executivo da União, enfeixando todas as atividades administrativas superiores de âmbito federal, de política, planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento sócio-econômico do País e da segurança nacional; é constituída essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretária-Geral, pela Secretária de Planejamento, Orçamento e Coordenação e pela Casa Militar.

**Ministérios:** são órgãos autônomos da cúpula administrativa, neles integram-se os serviços da Administração direta e a eles se vinculam as entidades da Administração indireta cujas atividades se enquadrem nas respectivas áreas de competência, ressalvadas obviamente, as que a própria lei integra na Presidência da República ou a ela se vincula.

### **IV - Órgãos de assessoramento**

São órgãos consultivos do Presidente da República e dos Ministros de Estado; suas funções são essencialmente opinativas, expressas em pareceres ou deliberações que, quando aceitos pela autoridade competente, passam a vincular a Administração ao seu enunciado.

**Do Presidente da República:** são *órgãos de consulta*: O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; são *órgãos de assessoramento imediato*: - o Conselho de Governo, o Alto Comando das Forças Armadas; o Estado-Maior das Forças Armadas; e são *órgãos de assistência direta e imediata*: Secretária de Assuntos Estratégicos, Secretária da Administração Federal e Assessoria de Comunicação Institucional.

**Dos Ministros de Estado:** Secretaria-Executiva; Gabinete; Consultoria Jurídica; Secretária de Administração Geral; Secretaria de Controle Interno; são caracterizadas pelo alto nível de especificidade, complexidade e responsabilidade, devem ser exercidas por pessoas de comprovada idoneidade, cujas qualificações capacidade e experiência específicas sejam examinadas, aferidas e certificadas por órgão próprio, contratadas por instrumento de locação de serviços, em que se exigirá delas tempo integral e dedicação exclusiva.

## **V - Outros Órgãos da Administração Federal**

**Tribunais Administrativos:** são órgãos do Poder Executivo com competência jurisdicional específica para assuntos indicados em lei, a serem decididos nos recursos próprios; não integram o Poder Judiciário.

**Advocacia-Geral da União:** representa a União, diretamente ou através de órgão vinculado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar ali prevista, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

**Órgãos Autônomos:** são desmembramentos da Administração direta que não chegam a se erigir em pessoa jurídica mas gozam de certa autonomia administrativa e financeira para o desempenho de suas atribuições específicas.

## **VI - Entes de Cooperação**

São pessoas de Direito Privado, criados ou autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, geralmente aprovados por Decreto, podendo ser subvencionados pela União ou arrecadar em seu favor contribuições parafiscais para prestar serviços de interesse social ou utilidade pública, sem, entretanto, figurarem entre os órgãos da Administração direta ou entre as entidades da indireta; Ex: Sesi, Sesc, Senai, Senac.

## **VII - Sistema de Atividades Auxiliares**

As atividades auxiliares, serão organizadas sob a forma de sistema, por ato do Poder Executivo, desde que, a seu critério, necessitem de coordenação central; os serviços que a integram, ficam sujeitos a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização do respectivo órgão central.

## **VIII - Administração Estadual**

Acha-se estruturada em simetria com a Administração Federal, atenta ao mandamento constitucional de observância aos princípios estabelecidos na mesma, pelos Estados-membros, e às normas complementares, relativamente ao atendimento dos princípios fundamentais adotados pela Reforma Administrativa.

### **IX - Administração Municipal**

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários municipais, sendo permitida, ainda, a criação de autarquias e entidades estatais visando à descentralização administrativa; as leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores; órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e conduta político-administrativa do Prefeito, de assessoramento governamental e de administração de seus serviços auxiliares.

### **X - Administração do Distrito Federal**

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios; entretanto, não é nenhum nem outro, constituindo uma entidade estatal anômala, ainda que, se assemelhe mais ao Estado, pois tem Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo próprios; pode ainda, organizar seu sistema de ensino, instituir o regime jurídico único e planos de carreira de seus servidores, arrecadar seus tributos e realizar os serviços