

Coleção
Resumos para
CONCURSOS
Organizadores
Frederico Amado | Lucas Pavione

2

Lucas Pavione

Direito Administrativo

6^ª edição revista,
atualizada
e ampliada

2021

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo

IV

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

▲ Leia a lei:

- *CF, art. 5.º, II; art. 23, inciso I; art. 48, caput; art. 49, V; art. 84, incisos IV e VI, e parágrafo único; art. 87, parágrafo único, incisos I e II; Art. 102, I, “a”; art. 103-B, § 4.º, III e V; art. 130-A, § 4.º, III e IV; art. 145, ss II; Lei 8.112/90, arts. 117 e 121 ao 142; Lei 9.784/99, arts. 11 ao 17; Lei 9.873/99, art. 1.º; CTN, art. 78. Decreto 1.171/94, II, XIV, “b” e “d”; Lei 13.655/18.*

1. NOÇÕES: PODERES E DEVERES DO ADMINISTRADOR

Certas prerrogativas são postas à Administração e encerram verdadeiros poderes, que são **irrenunciáveis** e devem ser exercidos sempre que o **interesse público** clamar. Por isso se fala em **poder-dever**.

Os poderes administrativos são, assim, prerrogativas especiais e instrumentos que o ordenamento jurídico confere ao Estado para que este cumpra suas finalidades institucionais na busca e alcance do interesse público.

Cumpra observar, porém, o exercício dos poderes será legítimo se observados determinados limites, como a necessidade efetiva de seu exercício e os limites conferidos à atuação do agente, sob pena de desvirtuamento de seus propósitos.

No outro lado da moeda estão os **deveres** do administrador. A doutrina enumera os seguintes:

- a) **Dever de eficiência:** o agente deve exercer suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, pondo fim ou procurando prioritariamente resolver situações procrastinatórias, principalmente diante de filas ou de qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços pelo setor em que exerça suas atribuições, com o fim de evitar dano moral ao usuário (Decreto 1.171/94, XIV, “b”).
- b) **Dever de probidade:** a conduta do agente público deve pautar-se por valores éticos, em conformidade com os princípios da Administração Pública. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal (Decreto 1.171/94, II).
- c) **Dever de prestar contas:** um dos deveres fundamentais de todo servidor público é jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo (Decreto 1.171/94, XIV, “d”). A prestação de contas não está vinculada tão somente a recursos financeiros, mas a toda atuação do agente. Podemos citar como órgãos administrativos de fiscalização do dever de prestar contas os Tribunais de Contas, os órgãos de Controle Interno e as Corregedorias.

2. CARACTERÍSTICAS DOS PODERES ADMINISTRATIVOS

Podemos enumerar as seguintes características dos poderes administrativos:

- a) **Instrumentalidade:** como acima mencionado os poderes administrativos são **instrumentos** colocados à disposição da Administração para que esta atinja seus fins institucionais, na busca e alcance no interesse público.
- b) **Poder-dever:** os poderes da Administração são dotados de um caráter compulsório, ou seja, não tem o administrador a faculdade de exercer ou não os poderes colocados à sua disposição, devendo sempre deles se utilizar.

- c) **Irrenunciabilidade:** essa característica decorre da natureza compulsória dos poderes, e estabelece que o administrador não pode renunciar suas prerrogativas face ao princípio da indisponibilidade do interesse público.
- d) **Exercício nos limites da lei:** em decorrência do princípio da legalidade os poderes administrativos devem ser exercidos e utilizados de acordo com que prevê o ordenamento jurídico.
- e) **Responsabilização do administrador:** todos os atos praticados com abuso de poder e em desrespeito a lei são ilegais, gerando a responsabilização do administrador tanto em sua atuação comissiva ou omissiva.

3. CLASSIFICAÇÃO

No quadro abaixo, trazemos pequeno resumo das classificações doutrinárias mais recorrentes sobre o tema Poderes Administrativos:

Quanto à margem de liberdade	a) vinculado; b) discricionário.
Quanto às espécies	a) hierárquico; b) disciplinar; c) normativo ou regulamentar; d) de polícia.

▲ ATENÇÃO

*A doutrina diverge se a vinculação e discricionariedade seriam efetivamente poderes administrativos. Filiamo-nos à corrente que **não os considera poderes administrativos**, mas atributos presentes no exercício dos variados poderes conforme a legislação assim preveja. Porém, feita esta ressalva, analisaremos o tema como se fossem poderes, haja vista que tema assim já foi cobrado em concursos públicos.*

4. PODER VINCULADO

Conforme a liberdade de atuação e decisão que se dê ao agente, os **poderes administrativos** podem ser **vinculados** ou **discricionários**.

No exercício do **poder vinculado**, a lei tipifica objetiva e claramente a situação em que o agente deve agir e o comportamento a ser tomado. Preenchidos os requisitos legais, o administrador é obrigado (poder-dever) a agir de acordo com o previamente definido em lei.

Nestes atos todos os elementos ou requisitos do ato administrativo praticado são **vinculados ou regrados**, o que permite que o ato seja objeto de **controle de legalidade** por parte do Judiciário e da própria Administração (autotutela).

Segundo DI PIETRO, diante de um poder vinculado, “o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial”.

5. PODER DISCRICIONÁRIO

Em contraposição à categoria anterior, o exercício do **poder discricionário** permite uma margem de liberdade ao administrador, que exercerá um juízo de valor segundo critérios de **conveniência e oportunidade (mérito administrativo)**, dentro dos limites definidos pela lei, avaliando a situação e escolhendo o melhor comportamento a ser tomado dentre os que são legalmente possíveis e que melhor atenda ao interesse público.

O poder discricionário é necessário porque seria impossível que o legislador previsse todas as situações possíveis para os diversos comportamentos administrativos. Não se confunde, porém, com **arbitrariedade**, pois o agente não possui liberdade completa para a prática do ato, mas apenas nos limites previamente estabelecidos na norma que a autoriza.

O poder discricionário manifesta-se principalmente nas seguintes situações: a) quando estiver diante de conceitos valorativos estabelecidos pela lei, que dependem de concretização pelas escolhas do agente, considerados o momento histórico e social (**conceitos jurídicos indeterminados**); b) diante de **conceitos legais e jurídicos técnico-científicos**, sendo, neste caso, limitado às escolhas técnicas possíveis.

▲ ATENÇÃO

José dos Santos Carvalho Filho entende que os conceitos jurídicos indeterminados não seriam situações de discricionariedade administrativa, mas de mera interpretação

conferida ao agente público. Porém, para fins de concurso público, as bancas examinadoras, em geral, têm adotado entendimento de doutrina majoritária no sentido de que os conceitos jurídicos indeterminados seriam uma forma por meio da qual a discricionariedade poderá aflorar, na medida em que não haverá uma interpretação do agente, mas uma valoração individual sobre a melhor decisão a ser tomada diante das possibilidades admissíveis. Haveria, sim, certa margem de escolha atribuída ao agente público.

Em matéria de discricionariedade, deve ser estudado o **princípio da intangibilidade** ou **insindicabilidade do mérito administrativo**. Significa dizer que o juízo de conveniência e oportunidade feito pelo agente, quando da prática de um ato discricionário, não pode ser alterado pelo Poder Judiciário, salvo se padecer de **vício de legalidade** (controle sobre a **licitude** do ato). Não poderá, assim, o juiz substituir-se ao administrador na prática de um ato discricionário para decidir qual seria a conduta mais adequada a ser tomada, sob pena de violação ao princípio da separação entre os Poderes; mas poderá, por exemplo, intervir quando os limites da discricionariedade são violados.

Todavia, modernamente doutrina e jurisprudência têm proposto uma releitura da discricionariedade, buscando **parâmetros objetivos** para balizar este poder. Para tanto, vem-se adotando concepção ampla de legalidade, vinculando a discricionariedade a ótica muito mais principiológica do que legal *stricto sensu*. Por esta razão, o administrador não estaria completamente livre para a escolha de uma solução entre aquelas ofertadas pelo texto legal, tendo o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, em sua aceção ampla.

Segundo CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, a liberdade de escolha do Administrador deve ser balizada pela incidência de todos os parâmetros integrantes da juridicidade como, v.g., proporcionalidade, segurança jurídica, boa-fé objetiva e subjetiva e eficiência. Há, inclusive, quem defenda a inexistência de discricionariedade administrativa sob o argumento de que diante dos casos concretos e em virtude dos princípios jurídicos aplicáveis ao direito administrativo, especialmente os princípios da moralidade e eficiência, haveria sempre uma única decisão lícita, aquela que for mais adequada a estes princípios e ao interesse público.

6. PODER HIERÁRQUICO

6.1. Conceito

Poder hierárquico representa a prerrogativa que tem o Estado de organizar sua estrutura, escalonando e definindo funções de seus órgãos, bem como fiscalizar, ordenar e rever a atuação de seus agentes, através do estabelecimento de relações de **subordinação e coordenação** entre aqueles que integram o seu quadro de pessoal. O Poder hierárquico manifesta-se **internamente**.

▲ POSIÇÃO DO STJ

(...) Portarias "não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública" (Hely Lopes Meirelles). (REsp 695445/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 12/05/2008).

Segundo HELY LOPES MEIRELLES (2012, p. 118), o poder hierárquico "*ordena* as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, de modo que cada um possa exercer eficientemente seu encargo; *coordena*, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; *controla*, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; *corrige* os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores. Desse modo, a hierarquia atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o *dever de obediência*".

De um modo geral, o poder hierárquico é inerente à ideia de **verticalização administrativa**, e revela as possibilidades de controlar atividades, delegar competência, avocar competências delegáveis e invalidar atos, dentre outros.

Cumprir observar, porém, que MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO admite como manifestações do poder hierárquico determinadas situações no âmbito da organização administrativa em que há relação de **coordenação** entre órgãos ou agentes, excluindo-se da verticalização administrativa tais situações. Exemplo disso seria a **atividade**

consultiva, que para a autora seria incompatível com a determinação de comportamento por parte de superior hierárquico (Cf. DI PIETRO, 2010, p. 96).

▲ ATENÇÃO

*O tema **poder hierárquico** é tratado de maneira bastante divergente pela doutrina. Alguns autores sequer o consideram um poder propriamente dito, tratando apenas da **hierarquia administrativa**. Portanto, é necessário que candidato tenha bastante atenção no estudo do tema. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 154) “hierarquia pode ser definida como o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, através de escalões sucessivos, numa relação de autoridade, de superior a inferior, de hierarca a subalterno. Os poderes do hierarca conferem-lhe uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade administrativa dos subordinados”.*

6.2. Características

Do **poder hierárquico** decorrem alguns efeitos específicos, a seguir analisados:

- a) **Edição de atos normativos internos:** o superior hierárquico pode editar atos normativos dirigidos aos agentes subordinados, cujo principal objetivo é organização da atuação administrativa. São as resoluções, portarias, ordens de serviço etc.
- b) **Dar ordens (poder de comando):** em decorrência do poder hierárquico atribui-se ao superior hierárquico a prerrogativa de dar ordens diretas, verbais ou escritas, aos seus subordinados com o objetivo de garantir o adequado funcionamento dos serviços. No outro lado, os subordinados devem acatar e cumprir as ordens de seus superiores hierárquicos, salvo se manifestamente ilegais.
- c) **Fiscalização e controle:** também denominado como fiscalização hierárquica, é a prerrogativa conferida ao superior hierárquico de fiscalizar e revisar os atos praticados por seus subordinados, o que pode resultar na anulação, revogação ou convalidação de tais atos.
- d) **Delegação e avocação:** em regra, a competência é indelegável. Porém, em determinadas situações o legislador admite a delegação ou avocação de competências.

Conceitua-se delegação como o ato **discricionário, revogável a qualquer tempo**, mediante o qual um agente ou órgão confere o exercício temporário de parte de suas atribuições a outro agente ou órgão, ainda que não sejam hierarquicamente subordinados, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial (art. 12 da Lei 9.784/99).

A autoridade delegante continua competente cumulativamente com o delegado para a prática do ato. Tratando-se a delegação de ato discricionário, poderá ser revogada a qualquer tempo por quem delegou a competência (art. 14, § 2º).

A publicação do ato de delegação, bem como sua revogação, é obrigatória (art. 14, da Lei 9.784/99), devendo o ato de delegação especificar as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

▲ ATENÇÃO

*De acordo com o art. 13, da Lei 9.784/99, não podem ser objeto de delegação as seguintes matérias: a) a **edição de atos de caráter normativo**; b) a **decisão de recursos administrativos**; c) as **matérias de competência exclusiva** do órgão ou autoridade (mas a competência **privativa** pode ser delegada).*

Já **avocação** é o ato discricionário mediante o qual o **superior hierárquico** traz para si, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, o exercício temporário de determinada competência atribuída por lei a um subordinado seu (art. 15 da Lei 9.784/99).

O tema **delegação e avocação** de competência será aprofundado no capítulo reservado ao estudo dos atos administrativos.

7. PODER DISCIPLINAR

Nas palavras de HELY LOPES MEIRELLES (2012, p. 140), “poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de

funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente”.

Quando houver apuração de infração funcional cometida por agente público, o poder disciplinar decorrerá do **poder hierárquico**, na medida em que haverá descumprimento de dever funcional, cabendo ao superior hierárquico o controle da atuação de seus subordinados.

Em matéria de servidores públicos federais, o poder disciplinar possui como principal referencial a Lei 8.112/90. Vale lembrar que o art. 103-B, § 4.º, III e V da CF/88 conferiu ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, originária ou supletivamente, competência para o controle disciplinar dos magistrados federais e estaduais, previsão também estendida ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, relativamente aos membros do MP estadual e federal (art. 130-A, § 4.º, III e IV da CF/88).

No tocante às demais situações, o poder disciplinar decorrerá do **princípio da supremacia do interesse público sobre o particular**.

▲ ATENÇÃO

O poder disciplinar não se confunde com a perseguição penal, que é o conjunto de atividades realizadas pelo Estado a fim de investigar (inquérito policial) e aplicar sanções penais ao indivíduo em razão do cometimento de um crime (processo penal). Além de o regime jurídico ser diferente (penal/processual penal x administrativo), cumpre observar que a perseguição penal atinge a todas as pessoas, indistintamente, diferentemente do poder disciplinar, que pressupõe um vínculo jurídico entre o que aplica a sanção e o que é sancionado. O poder disciplinar também não se confunde com o poder de polícia, vez que este incide sobre todas as pessoas, independentemente de possuírem ou não vínculo com o Poder Público. Vejamos as diferenças no quadro a seguir:

	Sujeitos	Regime Jurídico
Poder disciplinar	- Agentes públicos - Particulares que possuam vínculo contratual com o Poder Público	Administrativo
Poder de Polícia	Todas as pessoas	Administrativo
Perseguição Penal	Todas as pessoas	Penal/Processual Penal

O exercício do poder disciplinar é **obrigatório** (poder-dever), o que significa dizer que a infração administrativa, uma vez identificada

ou denunciada, **deve ser apurada**. Não há margem de discricionariedade ao administrador **com relação ao exercício do poder disciplinar**. Segundo DI PIETRO, “a Administração não tem a liberdade de punir e não punir, pois, tendo conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa previsto no art. 320 do Código Penal e em improbidade administrativa, conforme art. 11, inciso II, da Lei 8.429, de 2-6-92” (2010, p. 94).

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

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

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

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

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

▲ POSIÇÃO DO STJ

(...) 5. A apreciação acerca da observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se encontra relacionada com a própria legalidade do ato administrativo, de modo que não se descarta, in abstracto, essa análise pelo Poder Judiciário. 6. A possível discricionariedade conferida por lei, no âmbito do poder disciplinar, há que ser compreendida como a margem de liberdade propiciada pela norma incidente sobre um caso concreto, por força da presença de conceitos indeterminados, e não como hipótese marcada por juízo de conveniência e de oportunidade. 7.—Nessa linha, a Primeira Seção do STJ firmou a impossibilidade de a Administração Pública, por razões discricionárias (juízo de conveniência e de oportunidade), deixar de aplicar a pena de demissão, quando indubitosa a ocorrência de motivo previsto na norma que comina tal espécie de sanção (MS 12.200/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 03/04/2012). (RMS 36325/ES, rel. Min. Benjamin Herman, j. 22/10/2013)

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

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

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

▲ ATENÇÃO

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

8. PODER NORMATIVO OU REGULAMENTAR

8.1. Conceito

O poder regulamentar representa prerrogativa que tem a Administração de expedir normas gerais e abstratas, com efeito *erga omnes*, que irão complementar o teor das leis, preparando-as para serem executadas.

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

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (2012, p. 350) defende que os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportadas pelo enunciado legal, servirem a um dos seguintes propósitos: “(I) **limitar a discricionariedade administrativa**, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração nas relações que necessariamente surgirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) **caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei** mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em índices, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (II) **decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos**, mediante simples discriminação integral do que neles se contém”.

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

▲ ATENÇÃO

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

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

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

Cumprе observar que as condutas de abuso de poder podem ser punidas na seara criminal, especialmente se enquadradas na Lei 13.869/2019 (lei de abuso de autoridade).

O art. 1.º desta lei estabelece que o agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído pode cometer crime de abuso de autoridade, desde que tais atos sejam praticados com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal (§ 1.º).

As condutas delituosas são descritas entre os artigos 9 e 38 da referida Lei, grande parte das quais também podem ser objeto de apuração e punição nas esferas administrativa e cível, tendo em vista a independência das instâncias, salvo existência ou a autoria do fato, quando essas questões tenham sido decididas no juízo criminal (art. 7.º), e se a sentença penal reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito (art. 8.º). Uma vez decididas na seara criminal, tais questões não poderão ser rediscutidas nas searas administrativa e cível.

11. TÓPICO-SÍNTESE

TÓPICO-SÍNTESE: PODERES ADMINISTRATIVOS	
Noções	Poderes são prerrogativas especiais e instrumentos que o ordenamento jurídico confere ao Estado para que este cumpra suas finalidades institucionais na busca e alcance do interesse público. Ao mesmo tempo, o administrador deve observar certos deveres , como eficiência , probidade e de prestar contas .

Características	<p>a) instrumentalidade: os poderes administrativos são instrumentos colocados à disposição da Administração;</p> <p>b) poder-dever: seu exercício é compulsório;</p> <p>c) irrenunciabilidade: o administrador não pode renunciar às suas prerrogativas. Decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público;</p> <p>d) Exercício nos limites da lei: devem ser exercidos e utilizados de acordo com que prevê o ordenamento jurídico.</p>	
Classificação	Quanto à margem de liberdade	<p>a) Vinculado</p> <p>b) Discricionário</p>
	Quanto às espécies	<p>a) Hierárquico</p> <p>b) Disciplinar</p> <p>c) Normativo ou regulamentar</p> <p>d) De polícia</p>
Poder Vinculado	A norma determina a conduta do Administrador.	
Poder Discricionário	O Administrador possui alguma liberdade em sua atuação, com observância de critérios de conveniência/opportunidade (mérito administrativo).	
Poder Hierárquico	Conceito : representa a prerrogativa que tem o Estado de organizar sua estrutura, escalonando e definindo funções de seus órgãos, bem como fiscalizar, ordenar e rever a atuação de seus agentes, através do estabelecimento de relações de subordinação e coordenação entre aqueles que integram o seu quadro de pessoal.	
	Características	a) Edição de atos normativos internos
		b) Dar ordens (poder de comando)
		c) Fiscalização e controle
d) Delegação e advocação		
Poder Disciplinar	“Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente” (Hely Lopes Meirelles).	
Poder Normativo ou Regulamentar	Conceito : representa prerrogativa que tem a Administração de expedir normas gerais e abstratas, com efeito erga omnes, que irão complementar o teor das leis, preparando-as para serem executadas.	

Poder Normativo ou Regulamentar	Espécies de Regulamentos	Executivos: são atos normativos , de caráter geral e abstrato , de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e que visam fixar parâmetros para a fiel execução de leis.
		Autônomos: são atos normativos primários , podendo inovar na ordem jurídica. Seu fundamento de validade deriva diretamente na Constituição Federal, exercendo papel finalístico de lei.
Poder de Polícia	Conceito: O poder de polícia decorre da supremacia geral do Estado, o que lhe confere a possibilidade de limitar o exercício da liberdade ou das faculdades dos administrados, sem necessidade de prévio vínculo jurídico de natureza especial, em prol do interesse público e nos limites da lei.	
	Poder de polícia em sentido amplo e em sentido estrito	Sentido amplo: o poder de polícia representa a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos, que pode decorrer tanto de atos do Executivo quanto do Legislativo .
		Sentido estrito: o poder de polícia relaciona-se com as intervenções concretas da Administração Pública, quer gerais ou específicas, que objetivam a prevenção e o impedimento do desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais (polícia administrativa).
	Competência: A competência para o exercício do poder de polícia é do ente político que pode legislar sobre o tema, conforme regras estabelecidas na Constituição.	
		Discrecionariiedade: A Administração avaliará a conveniência e oportunidade de sua atuação e em que medida o fará, principalmente no que se refere à definição das sanções que poderão ser aplicadas. Todavia, em algumas situações o poder de polícia é vinculado , uma vez que a própria norma explicita todos os requisitos exigidos do interessado, como ocorre, por exemplo, para a concessão das licenças em geral , como a licença para construir que, atendidos os requisitos legais, vincula o administrador.

Poder de Polícia	Atributos	<p>Autoexecutoriedade: O exercício do poder de polícia não depende de autorização do Poder Judiciário, podendo a Administração executar diretamente as medidas e sanções decorrentes da polícia administrativa. Pressupõe prévia autorização legal, mas pode ser exercida independentemente de lei em situações de emergência. As multas aplicadas em razão do poder de polícia são uma exceção ao atributo da autoexecutoriedade.</p> <p>Coercibilidade: A medida adotada pela Administração no exercício do poder de polícia é imposta de forma coercitiva e unilateral ao administrado que despreza os limites impostos ao exercício de seu direito de liberdade e propriedade.</p>
		<p>Limites: os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo, de modo que a imposição de restrições aos particulares só é legítima na medida em que o poder público comprove a necessidade da medida, a sua proporcionalidade e eficácia.</p> <p>Prescrição: prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.</p>
Abuso de Poder	Excesso de Poder	Atuação fora dos limites de competência
	Desvio de Poder ou Finalidade	Deixa de observar a finalidade estabelecida em lei para o ato