

DIREITO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

PROFESSOR: RODRIGO ALEXANDRE BENETTI
PROFESSORA: DANIELA VANILA NAKALSKI BENETTI



Curso de Especialização em
**Gestão Pública
Municipal**

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

REITOR

Prof. Dr. Marco Antonio Fontoura Hansen

VICE-REITOR

Prof. Dr. Maurício Aires Vieira

DIREÇÃO DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Profª Dra. Maria Do Socorro de Almeida Farias-Marques

COORDENADOR DA UAB/UNIPAMPA

Prof. Dr. Rafael Camargo Ferraz

COORDENAÇÃO DE CURSO

Prof. Dr. Cristian Ricardo Wittmann

PROFESSORES-AUTORES

Prof Me. Rodrigo Alexandre Benetti

Profª. Dra. Daniela Vanila Nakalki Benetti

REVISÃO PEDAGÓGICA

Pedagoga Ma. Verônica Morales Antunes

REVISÃO TEXTUAL

Profª Dra. Denise Aparecida Moser

REVISÃO TÉCNICA

Prof. Dr. Rafael Camargo Ferraz

ILUSTRAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Elvis Galarca Menezes Mendes



APRESENTAÇÃO UNIPAMPA - EAD

Bem-Vindos (as) ao curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD

Caro(a) aluno(a),

É com muita satisfação que damos as boas vindas aos (às) acadêmicos (as) do curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD.

O Curso tem como objetivo principal contribuir com a qualidade do serviço público prestado a sociedade, por meio da especialização dos participantes para atuarem como agentes condutores à mudança nas organizações públicas. Bem como capacitar os participantes para melhorar a gestão do serviço público; desenvolver as competências profissionais dos participantes em relação a gestão pública; promover a capacidade de continuar aprendendo e acompanhar as mudanças na atividade pública.






Lembramos ainda que a modalidade de educação a distância exige do(a) aluno(a) uma postura autônoma, ou seja, que se sinta responsável pela própria aprendizagem. Nós ofereceremos as ferramentas, os conteúdos e os professores, mas o sucesso dependerá da maneira como irá articular-se e organizar-se durante o curso. Uma vez que professores e alunos estão separados temporalmente, cabe a você interagir, participar e utilizar as ferramentas disponíveis de maneira eficaz.

Nós acreditamos em você!

Desejamos-lhe sucesso na sua formação profissional!

INDICAÇÃO DE ÍCONES

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.

	Fique ligado: indica pontos de maior relevância no texto.
	Saiba mais: oferece novas informações que enriquecem o assunto ou “curiosidades” e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.
	Glossário: indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.
	Mídias Integradas: sempre que se desejar que os estudantes desenvolvam atividades empregando diferentes mídias: vídeos, filmes, jornais, ambiente AVEA e outras.
	Atividades de aprendizagem: apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.

SUMÁRIO

Palavra dos professores-autores	7
Apresentação do componente curricular	8
Plano de ensino	9
Unidade I - Sistema administrativo brasileiro	11
1.1 Conceito de direito administrativo	11
1.2. Sistema administrativo	12
1.3 Administração pública.....	13
1.3.1 Noção de Administração Pública	13
1.3.2 Organização da Administração Pública.....	14
1.3.3. Da Administração Municipal	15
1.4. Entidades da administração pública	17
1.5 Princípios da administração pública.....	20
Unidade II - Contratos Administrativos	26
2.1 Noção de contrato	26
2.2 Contratos administrativos	27
2.2.1. Características dos contratos administrativos	28
2.2.2 Garantias para a execução do contrato	32
2.2.3 Variações da quantidade inicialmente contratada	33
2.2.4 Responsabilidade pelos encargos da execução contratual	34
2.2.5 Extinção e prorrogação do contrato	34
2.2.6 Inexecução do contrato	36
2.3 Principais contratos administrativos	38
2.4 Contratos de gestão	41
Unidade III - Servidores, Bens e Serviços Públicos Municipais	44
3.1 Servidores municipais	44
3.1.1 Regimes jurídicos dos servidores municipais	44

3.1.2	Função Pública.....	47
3.1.3	Cargos: criação, provimento e extinção.....	48
3.2	Bens públicos: classificação e regime jurídico.....	49
3.2.1	Aquisição e alienação	52
3.3	Serviços públicos	52
3.3.1	Formas de prestação de serviços públicos	54
3.3.2	Concessões e Permissões de Serviço público municipal	55
Unidade VI - Intervenção no Território Municipal e Poder de Polícia		57
4.1	Intervenção na Propriedade Privada.....	57
4.1.1	Limitação, ocupação e requisição.....	58
4.1.2	Tombamento, servidão administrativa e desapropriação	60
4.2	Plano diretor e ordenamento territorial urbano.....	67
4.3	Poder de polícia municipal	68
Referências.....		72
Currículo do professores-autores.....		73

PALAVRA DOS PROFESSORES-AUTORES

No componente curricular de **Direito Administrativo Municipal**, estudaremos noções fundamentais sobre o sistema administrativo brasileiro, partindo da noção e organização e princípios da Administração Pública, incluindo a administração municipal, perpassando pelos contratos administrativos, servidores, bens e serviços públicos municipais e finalização com a intervenção na propriedade pela administração municipal, bem como o exercício do poder de polícia.

Entendemos que essas noções apresentadas nas quatro unidades de aula: **sistema administrativo brasileiro; contratos administrativos; servidores, bens e serviços públicos municipais e intervenção no território municipal e poder de polícia** propiciarão aos alunos ampliar seus conhecimentos jurídicos sobre a estruturação da Administração Pública brasileira. Tais conhecimentos são fundamentais para o adequado funcionamento da máquina pública estatal.

Com isso esperamos conferir aos alunos as competências necessárias para aplicação dos conhecimentos jurídicos entorno do direito administrativo brasileiro e em especial das questões envolvendo a administração municipal.

Por isso, desejamos que todos se sintam motivados em acompanhar e participar das atividades jurídicas deste componente curricular .

Bom estudo!

Rodrigo Alexandre Benetti e Daniela Vanila Nakalski Benetti

APRESENTAÇÃO DO COMPONENTE CURRICULAR

Bem-vindos(as) ao nosso componente curricular de **Direito Administrativo Municipal** que possui como objetivo geral propiciar ao aluno conhecimentos jurídicos sobre a teoria geral do Direito Administrativo necessária ao gestor público, para compreensão da Administração Pública Brasileira.

Nosso componente está estruturado em 4 (quatro) unidades semanais de aula, conforme apresentado no plano de ensino. Em cada unidade, serão disponibilizados material de estudo e exercícios sobre o tema abordado. Pela prática dos exercícios, os alunos aplicarão seu aprendizado sobre o conteúdo.

Após as quatro semanas de aula será realizada a avaliação final do componente curricular.

Desejamos que o curso de especialização e o componente possam ampliar seus conhecimentos e habilidades profissionais.

Saudações,

Rodrigo Alexandre Benetti e Daniela Vanila Nakalski Benetti

PLANO DE ENSINO

Disciplina: Direito Administrativo Municipal - (carga horária: 30h).

Ementa: Noção de Direito Administrativo. Administração Pública. Princípios da Administração Pública. Contratos Administrativos. Contratos de Gestão. Servidores, bens e serviços públicos municipais. Intervenção no território municipal e poder de polícia.

AULA	OBJETIVOS	CARGA HORÁRIA (horas)
1 SISTEMA ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	Estudar as noções fundamentais sobre Administração Pública no Brasil, sua organização em Administração Direta e Indireta, bem como a organização da Administração Municipal.	7,5h
2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	Analisar as principais características e regras entorno dos contratos administrativos, bem como suas principais modalidades: contrato de obra pública, contrato de serviços, contrato de concessão e contrato de gestão.	7,5h

3.SERVIDORES BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	Verificar as regras pertinentes ao regime dos servidores públicos municipais e as formas de provimento em cargo público; estudar a classificação dos bens públicos além das formas de prestação dos serviços públicos municipais.	7,5h
4. INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL E PODER DE POLÍCIA	Identificar as formas de intervenção na propriedade privada; verificar a necessidade dos Municípios em constituir o plano diretor para ordenar o desenvolvimento urbano, bem como estudar o exercício do poder de polícia pelos municípios.	7,5h

SISTEMA ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

OBJETIVOS DA UNIDADE

Estudar as noções fundamentais sobre Administração Pública no Brasil e seus princípios norteadores,

Conhecer a estrutura da Administração Direta e Indireta, bem como, a organização da Administração Municipal.

1.1 Conceito de direito administrativo

Para compreendermos a estruturação do sistema administrativo brasileiro, é necessário termos a clara concepção do que trata o Direito Administrativo que, para Meirelles (2006, p. 18), “Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”. Entende que essa realização da finalidade estatal se dará, portanto:

Concreta: afasta a ingerência do Poder Legislativo, posto que a atividade deste é abstrata (confeção de atos normativos gerais e abstratos) enquanto a atividade Administrativa é eminentemente concreta (executa a lei de ofício).

Direta: a Administração Pública não precisa ser provocada para cumprir a lei, o que a difere do Poder Judiciário. Não há o caráter de substitutividade quando a Administração Pública age, já que havendo controvérsia em seu âmbito é a própria Administração que a dirime.

Imediata: distinguindo a atividade Administrativa, que é imediata, da atividade social do Estado que é mediata. (MEIRELLES, 2006, p.18)

No entendimento de Di Pietro (2013, p. 23), o Direito Administrativo é “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública”. Sintetizando, o Direito Administrativo é o ramo da ciência jurídica que reúne um conjunto sistematizado de normas jurídicas que regulam uma das atividades do Estado: a Administração Pública.

1.2. Sistema administrativo

O Estado brasileiro adota o sistema inglês denominado de **jurisdição única** ou de **controle judicial**, implicando que todos os conflitos administrativos podem ser resolvidos pelo Poder Judiciário, cuja função é dizer o direito de modo definitivo (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Todavia está assegurada à Administração Pública decidir sobre a legitimidade de seus atos, exercendo um controle interno sobre eles. A diferença implica em que as decisões administrativas não fazem coisa julgada¹, ficando sempre sujeitas à definitividade da revisão judicial. Mesmo iniciada em qualquer fase administrativa, pode o administrado desistir dessa instância e recorrer ao Poder Judiciário.

Salienta-se que a decisão administrativa proferida ao final de um processo administrativo será definitiva somente quando for favorável ao particular. Isto é, a Administração Pública não pode recorrer ao Poder Judiciário contra uma decisão administrativa que ela mesma haja proferido no exercício de seu poder-dever de autotutela.

Quanto ao regime jurídico-administrativo, conforme salienta Di Pietro (2013), está relacionado aos regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se à Administração Pública. Essa opção de regime encontra-se regrado na Constituição ou por lei. Exemplificando, o art. 175 da Constituição Federal, outorga ao Poder Público, incluindo o Municipal, a prestar serviços públicos, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, como ocorre com a concessão de transportes coletivos urbanos.

1 . Ocorre quando a sentença se torna irrecorrível, conforme os art. 502 a 508 do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015.

1.3 Administração pública

1.3.1 Noção de Administração Pública

A Administração Pública pode ser analisada pelos sentidos: a) amplo; b) estrito; c) formal, subjetivo ou orgânico; d) material, objetivo ou funcional.

Conforme sinaliza Alexandrino e Paulo (2010), pelo sentido amplo, a Administração Pública envolve os órgãos de governo que traçam planos e diretrizes de ação, bem como os órgãos administrativos subordinados. Assim encontramos reunidas as funções política e administrativa.

Quanto ao sentido estrito, apenas a função administrativa está abrangida. Nela identificamos todos os órgãos da Administração que executam suas atividades administrativas, excetuadas as funções de governo.

No sentido formal, a Administração Pública abrange todo o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas destinadas à execução das atividades administrativas do Estado. A expressão Administração Pública engloba todos os órgãos e agentes que, em qualquer dos Poderes do Estado e em qualquer das esferas políticas, estejam exercendo função administrativa. Portanto, inclui a chamada Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios) e Indireta (autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista e empresas públicas). (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 19-20).

Já no sentido material, consiste na própria atividade administrativa executada pelo estado por meio de seus órgãos e entidades. Abrange o **fomento** (incentivo à iniciativa privada de utilidade pública), a **polícia**

administrativa (poder de polícia – restringe ou condiciona direitos individuais em benefício do interesse coletivo), o **serviço público** (toda a atividade direta ou indireta da Administração Pública para satisfazer as necessidades públicas), a **intervenção administrativa** (regulamentação e fiscalização de atividades econômicas privadas, inclusive a atuação direta do Estado na atividade econômica. Exemplo: 173 Constituição Federal. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 21).

1.3.2 Organização da Administração Pública

A Administração Pública atua por meio de órgãos e pessoas jurídicas que a compõem. No âmbito federal, o tema está disciplinado pelo Decreto-Lei nº 200/67 que trata da organização da Administração Pública Federal. Já na esfera dos Municípios, encontramos na Lei Orgânica Municipal as normas que estabelecem sobre sua organização e estrutura.

Podemos identificar a organização da Administração Pública por meio de:

Entidades políticas – são aquelas que recebem suas atribuições diretamente da CF. São as pessoas jurídicas de direito público interno, possuidoras de direitos políticos e administrativos. São eles: União, Estados DF e Municípios.
Entidades Administrativas – são as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública formal brasileira, sem dispor de autonomia política. São entidades administrativas: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 22).

Ainda quanto à atuação administrativa, os entes da federação brasileira podem ser de forma centralizada ou descentralizada. A centralização administrativa ocorre quando o Estado executa diretamente suas tarefas, por meio de órgãos e agentes integrantes da Administração Direta. Portanto, são serviços prestados pelos próprios órgãos despersonalizados dos Entes. Já a descentralização ocorre quando

o Estado desempenha suas funções por meio de outras pessoas jurídicas, no caso, Administração Indireta. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Nesse sentido pressupõe a atuação de duas pessoas jurídicas distintas, o ente federado e a entidade criada para executar o serviço por delegação ou outorga.

Ainda é importante destacar que existem as entidades paraestatais que são pessoas jurídicas privadas que, sem se integrarem a Administração Direta ou Indireta, colaboram com o Estado no desempenho de atividades não lucrativas e às quais o Poder Público dispensa especial proteção. Exemplos: terceiro setor, os serviços sociais autônomos como SESI, SESC, etc.

1.3.3. Da Administração Municipal

Segundo Meirelles (2006, p.77), os municípios são organizados envolvendo duas zonas principais: zona urbana e zona rural. A zona urbana diz respeito a uma área delimitada por lei, considerada urbanizável, logo, poderá sofrer repartições conforme as normas de uso e ocupação do solo. Assim, a delimitação da zona urbana ou perímetro urbano deve ser feita através de lei municipal tanto para fins urbanísticos como para efeitos tributários.

É importante lembrar que um município surge sempre do território de outro município, via emancipação de um distrito, passando a exercer pessoa jurídica, autonomia política e capacidade processual para compor o seu governo, bem como para administrar seus bens e promover o seu ordenamento territorial (MEIRELLES, 2006, p.75).

Assim, o Município é “uma circunscrição administrativa com direitos especiais concedidos pela Constituição Federal e cujo território é composto tanto pela cidade quanto pelo campo, entendendo-se a cidade como a área urbana onde se situa a sede municipal”. (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013, p. 13).

A Administração Municipal é exercida diretamente pelo Prefeito, que é o chefe do Executivo, logo,

[...] comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais, Coordenadores ou Diretores de Departamento, de acordo com a estruturação da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades. (ZMITROWICZ; BISCARO; MARINS, 2013, p. 13).

Além dessa estrutura direta, outros órgãos podem ser criados, com maior ou menor autonomia que comporão a estrutura da Administração municipal indireta (descentralizada), seja de direito público (como autarquias) seja de direito privado (como empresas públicas).

Objetivando melhor administração local, é possível a divisão territorial do município em distritos, subdistritos e subprefeituras. Essa segmentação possui natureza meramente administrativa e tem por finalidade a gestão direta de alguns serviços públicos locais conforme a necessidade e realidade de cada localidade.

Em razão do processo de reforma administrativa iniciada em 1995, é possível encontrarmos a função de “gerentes de cidades” ou por alguns doutrinadores denominados de “gerente municipal”. Com isso, a Administração Municipal atua mais de forma empresarial na medida em que o Prefeito segue com seus encargos políticos, transferindo as tarefas de colocar em prática as suas metas para um gerente. (PACHECO, 1999).

1.4. Entidades da administração pública

Trataremos aqui de diferenciar brevemente cada uma das entidades que compõem a Administração Pública Indireta.

Quanto às autarquias, são entidades autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de **direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas**. (art. 5º, I do DL nº 200/67).

Por atuar com atividades descentralizadas da Administração Direta, só devem ser outorgados serviços públicos típicos de Estado e não atividades industriais ou econômicas, ainda que de interesse coletivo. Gozam de imunidade recíproca aos impostos sobre patrimônio renda e serviços vinculados às suas finalidades essenciais (CF 150 §2º).

As Fundações Públicas têm atribuição de personalidade jurídica a um determinado patrimônio público destinado a um fim específico. Principais características: a) instituidor (ato do Poder Executivo, mediante autorização em lei específica, a partir de patrimônio público; b) finalidade social (não podem explorar atividades econômicas ou reguladoras da economia – após a EC 19/98 as áreas de atuação das fundações públicas devem ser reguladas por **lei complementar**); c) natureza não-lucrativa. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Por Empresa Pública compreende-se as pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica sob qualquer forma jurídica (LTDA, S.A., etc.) e com capital exclusivamente público, para a exploração de atividades de natureza econômica ou execução de serviços públicos. Exemplos: ECT, CAIXA, etc.

Já as Sociedades de Economia Mista, são as pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização legal (específica), sob forma de sociedade anônima e com capitais públicos e privados, para a exploração de atividades de natureza econômica ou execução de serviços públicos. Exemplos: BB, PETROBRÁS, etc.

Temos ainda introduzido pela Lei nº 11.107/2005, o instituto dos Consórcios Públicos, pessoa jurídica de natureza **contratual** que poderá ser constituída como pessoa jurídica de direito privado (sem fins econômicos) onde haverá registro dos atos constitutivos para seu nascimento; ou público (assumindo a forma de associação pública (forma de autarquia interfederativa ou multifederada), alterando o 41, IV do CC) com *prazo de duração determinado*, sem fins econômicos. Veja que se for pessoa jurídica de direito público a lei afirma que integrarão a Administração Indireta (6, §1º). Caso pessoa jurídica de direito privado, o consórcio estará sujeito às normas de Direito Público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de conta e admissão de pessoal. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Os consórcios são celebrados por contrato entre os entes federados de mesma espécie ou não (mas se a União participar, todos os Estados também deverão. Também não pode haver consórcio entre Estado e município fora do seu território, mas pode entre DF e municípios). Os consórcios são dependentes da prévia subscrição (ratificação) **de protocolo de intenções** (que será feito mediante lei – dispensada a ratificação se o ente disciplinar previamente por lei sua participação). Portanto, nenhum consórcio público poderá ser criado sem participação do Poder Legislativo de cada um dos entes consorciados. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

A alteração ou a extinção de contrato de consórcio dependerá de instrumento aprovado na assembleia geral (instância máxima dos consórcios), devendo ser ratificado por lei por todos os entes consorciados. O representante legal do consórcio público deverá ser eleito dentre os chefes do Poder Executivo dos entes (a forma da eleição e a duração do mandato devem estar previstos no protocolo de intenções). O consórcio está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas competente do representante legal do consórcio. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

O consórcio público pode realizar **contrato de gestão** (ou termo de parceria) mediante as condições determinadas pelo protocolo de intenções (art. 4 IX). É cláusula fundamental do protocolo de intenções a autorização para a **gestão associada de serviços públicos** (4, XI) que seria a prestação de serviços públicos sob administração conjunta dos entes consorciados; e dentro dessa gestão associada a lei prevê, ainda, as condições para a celebração de **contratos de programa**, no caso de gestão associada envolver a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados (4 I, X d). Esses contratos de programa devem estabelecer as obrigações específicas dos entes federados consorciados relacionados à execução do serviço público prestado no âmbito da gestão associada, a serem adimplidos perante outros entes federados ou perante o consórcio a que foi transferido o exercício da competência para a prestação do serviço público.

Além dos contratos de programa há também outra espécie: o **contrato de rateio** que é o único instrumento idôneo para a entrega de recursos pelos entes consorciados aos consórcios públicos, sendo vedada a aplicação desses recursos para o atendimento de despesas genéricas (8º, §1º). Deve ser formalizado em cada exercício financeiro, com prazo

de vigência não superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos de rateio que tenham por objeto exclusivamente programas contemplados em planos plurianuais ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos (8º, §2º).

Salienta-se que o elemento fundamental de distinção entre consórcios públicos e convênios de cooperação (ambos do 241 Constituição Federal) é a atribuição de personalidade jurídica aos primeiros e não aos convênios.

1.5 Princípios da administração pública

Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um determinado ordenamento jurídico. Os princípios administrativos, de observância **obrigatória para todos os Poderes quando no exercício de atividades administrativas** encontram-se explícita ou implicitamente, insculpidos na Constituição Federal.

Os princípios expressos na lei infraconstitucional são repetição ou decorrência lógica dos princípios Constitucionais (art. 37 da CF – LIMPE) e da Lei nº 9.784/99 que trata dos processos administrativos em âmbito federal que enumera os princípios da Eficiência, Legalidade, Finalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Moralidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica e Interesse Público.

No âmbito municipal a Lei Orgânica estabelece o rol de princípios a serem observados pela Administração Pública local. Vejamos alguns:

a) Princípio da Legalidade – Decorre e da própria acepção de “Estado de Direito” (II art. 5º CF) “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Adequando seu sentido para o Direito Administrativo, pois enquanto que para os particulares a regra é a autonomia da vontade, para a Administração a única vontade de que se cogita é a vontade da lei, sendo irrelevante a vontade pessoal do agente.

Atos em desobediência aos parâmetros legais são atos inválidos e podem ser decretados pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Exemplo: expedição de atos normativos administrativos (normas secundárias) em desconformidade à lei.

b) Princípio da Moralidade – Decorre do princípio da legalidade, na medida em que a imoralidade também é postura ilegal, tornando o ato nulo. Este princípio é a exigência de atuação ética dos agentes da Administração.

Exemplos: Servidor que descumpra a lei por má-fé; servidor que cumpre ordem de superior manifestamente ilegal; servidor que atua em abuso de poder, etc.

A lesão à moralidade, no que se refere à improbidade administrativa (§ 4º do art. 37 CF), importará “na 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”.

Os particulares também podem controlar a Administração invocando o princípio por meio da ação popular (CF 5º LXXIII).

c) Princípio da Impessoalidade – (caput do 37 CF). Apresenta duas acepções:

Quando impessoalidade se confunde com o princípio da finalidade da atuação administrativa decorrente da lei, portanto, o ato não deve ser praticado visando interesse do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, impedindo, por exemplo, perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado em razão de objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será inválido por desvio de finalidade. É corolário do princípio da isonomia (ou igualdade).

A segunda quando proíbe a vinculação de atividades da Administração à pessoa dos Administradores (acepção do §1º do art. 37 da CF), evitando que estes utilizem a propaganda oficial para sua promoção pessoal. Exemplo: obra pública deve ser anunciada como obra do governo federal, estadual ou municipal, e não como obra de “fulano de tal”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

d) Princípio da Publicidade – Também apresenta dois significados:

Quando se refere à publicação oficial dos atos administrativos a fim de que possam produzir efeitos externos. É inconcebível a existência de atos sigilosos ou confidenciais que pretendam criar, restringir ou extinguir direitos para os administrados. A exigência de publicação oficial dos atos externos não é um requisito de validade dos atos administrativos, mas sim, pressuposto de sua eficácia. Exemplo: art. 61 da Lei nº 8.666/93 (é requisito para a eficácia dos contratos administrativos).

Entende-se oficial, a publicação no DOU, DOE, DODF e Diário dos Municípios, em que haja imprensa oficial. Nos demais Municípios, admite-se a afixação do ato na sede da Prefeitura ou da Câmara de vereadores;

O outro significado trata da transparência na atividade administrativa como um todo (inciso XXXIII do art. 5º da CF) – convém salientar que não se trata de direito absoluto, pois se ressalva o sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O controle pelos administrados pode ser exercido por meio da ação popular, mandado de segurança, direito de petição (art. 5º XXXIV “a”), o *habeas data*, etc. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

e) Princípio da Eficiência – Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98 Impõe a todo agente público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional e não apenas com legalidade.

É aplicável a toda atividade administrativa de todos os Poderes de todas as esferas da Federação, propondo que a **Administração Pública se aproxime o mais possível da excelência de gestão privada por melhor desempenho e organização racional.** (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

A ideia de eficiência aproxima-se da economicidade (boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício do trabalho). Exemplo: avaliação de desempenho no serviço público; art. 39 § 2º da CF (estímulo para a formação profissional dos servidores).

Além desses princípios fundamentais que devem nortear qualquer ato da Administração Pública no Brasil, ainda identificamos mais alguns: o princípio implícito da razoabilidade (se determinado ato é apto a atingir os objetivos pretendidos, alcançando o fim almejado); princípio implícito da proporcionalidade considerado uma vertente do princípio da razoabilidade, pois visa também à relação proporcional entre meio

utilizado e fim a ser alcançado; princípio da supremacia do interesse público; princípio implícito da autotutela, relacionado poder-dever da Administração Pública controlar seus próprios atos; princípio implícitos da indisponibilidade (bens e interesses públicos são indisponíveis (não pertencem à Administração) tampouco seus agentes públicos e finalizando citamos o princípio da continuidade dos serviços.

Resumo

Nessa aula, você aprendeu noções fundamentais sobre o sistema administrativo brasileiro, sua organização em Administração Pública Direta (entes da federação) e Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista e os Consórcios Públicos). Além disso, analisamos os princípios basilares da Administração Pública.



Atividades de aprendizagem

1. O princípio da legalidade, segundo o qual o agente público deve atuar de acordo com o que a lei determina, é incompatível com a discricionariedade administrativa.

() Verdadeiro

() Falso

2.A organização administrativa brasileira tem como característica a:

- a) não previsão de estruturas descentralizadas.
- b) ausência de relações de hierarquia.
- c) ausência de mecanismos de coordenação e de controle finalístico.
- d) personificação de entes integrantes da Administração Indireta.
- e) inexistência de entidades submetidas a certas regras de direito privado.

Escolha uma:

☐ E

☐ B

☐ D

☐ C

☐ A

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

OBJETIVOS DA UNIDADE

Analisar as principais características e regras entorno dos contratos administrativos;

Conhecer as principais modalidades de contratos administrativos

2.1 Noção de contrato

Segundo Diniz (2008, p.30), “contrato é acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar, ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial”.

Compreendem-se os contratos como **bi ou multilaterais** (acordos), sendo assim, não se confundem com atos jurídicos que são sempre unilaterais.

As regras gerais de validade comuns aos contratos são:

- 1) livre manifestação de vontade das partes;
- 2) não contrarie disposição legal;
- 3) tenha objeto lícito e possível;
- 4) partes capazes.

Tantos os contratos privados como os contratos administrativos são regidos pelos princípios:

- 1) da autonomia da vontade;

UNIDADE II

2) da *lex inter partes* (lei entre as partes, portanto, a **regra geral** é que não pode ser unilateralmente alterado);

3) da *pacta sunt servanda* (obrigação de cumprir fielmente o que foi avençado).

2.2 Contratos administrativos

A disciplina dos contratos administrativos encontra-se elencada nos artigos 54 a 80 da Lei nº 8.666/93 e também é regida pelos preceitos de Direito Público – supletivamente aplicam-se os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de Direito Privado (Código Civil – Lei nº 10.406/02).

Di Pietro (2013, p. 262) afirma que os contratos administrativos são espécies do gênero contratos.

Conforme Meirelles (2009, p.317), por contrato administrativo compreende-se

[...] o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade Administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Tal conceito ajusta-se aos contratos administrativos propriamente ditos (típicos), dotados de prerrogativas públicas (supremacia sobre o interesse privado).

OBS¹: Os contratos que a Administração faz, regidos por normas **predominantemente privadas** (em princípio na posição de igualdade com o particular), são chamados de “**contrato administrativo atípico**” ou “**contrato da Administração**”.

São exemplos de contratos da Administração: contrato de locação em que a Administração é locatária; venda de bens de produção da Sociedade de economia Mista ou venda de suas ações sem transferência de controle; contratos de abertura de conta corrente de banco estatal (Caixa Econômica e Banco do Brasil), etc.

Salienta-se que o art. 62, §3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 reconhece a existência de “contratos da Administração” só que, estendeu a tais contratos, “no que couberem”, as principais prerrogativas de direito público que são as chamadas “cláusulas exorbitantes” da Administração aplicáveis aos contratos administrativos propriamente ditos, tais como: a possibilidade de modificação ou rescisão unilateral do contrato, a fiscalização de sua execução, aplicação de sanções, ocupação provisória (para garantir a manutenção da continuidade de serviços públicos essenciais).

Praticamente isso atenuou a distinção teórica entre contratos da Administração e contratos administrativos, fato é que existe consenso doutrinário na distinção prática entre um contrato administrativo de direito público e um contrato administrativo de direito privado (puramente econômico) na observação de suas cláusulas e partes em cada caso concreto.

2.2.1. Características dos contratos administrativos

Dentre as principais características **gerais**, podemos citar:

- a) serem sempre consensuais (embora, regra geral, sejam de adesão);
- b) em regra: formais, onerosos, comutativos (deve haver

equivalência das prestações entre partes) e *intuitu personae* (devem ser executados, em regra, por quem os celebrou, não se admitindo subcontratação);

c) em regra devem ser precedidos de licitação.

Já quanto às características **específicas**, identificamos:

1) **Finalidade pública** – a atuação da Administração sempre terá por fim o interesse público;

2) **Formal** – regra geral é que sejam escritos e formais (forma prescrita em lei, conforme estabelece o art. 61 da Lei nº 8.666/93). O contrato deve informar:

- a) o nome das partes e seus representantes;
- b) a finalidade;
- c) o ato administrativo que autorizou sua celebração;
- d) o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade;
- e) a sujeição dos contratantes às cláusulas elaboradas e às normas da Lei 8.666/93;
- f) Publicação na imprensa oficial em até 20 dias contados do quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura (qualquer que seja o valor do contrato).

Obs²: O **instrumento de contrato** é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidade de licitação (nos demais casos é facultativo, mas nunca verbal – deverá substituí-lo por outros instrumentos hábeis tais como: carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço). Art. 62, da Lei nº 8.666/93.

3) **De adesão** – os contratos administrativos enquadram-se nos chamados “contratos de adesão”, onde a Administração propõe as cláusulas e a outra parte não pode propor alterações, supressões ou acréscimos a essas cláusulas (a autonomia da vontade está limitada ao aceite ou não do contrato).

No art. 55 da Lei nº 8.666/93, encontramos elencados as diversas cláusulas obrigatórias que deverão constar nos contratos administrativos, tais como objeto, preço, regime de execução, etc.

4) **Pessoalidade** (*intuitu personae*) – regra geral os contratos administrativos são contratos pessoais, isto é, a execução do contrato deve ser concluída pela mesma pessoa que se obrigou perante a Administração (pois a licitação visa à proposta mais vantajosa e ao mais capacitado para executá-la). Entretanto, admite subcontratação parcial, desde que prevista no edital e no contrato, autorizada pela Administração nos limites do acordo (art. 72 da Lei nº 8.666/93).

Importante destacar que há vedação absoluta para a subcontratação nos casos de prestação de serviços técnicos especializados (art. 13 §3º Lei nº 8.666/93).

5) **Cláusulas exorbitantes** – são exorbitantes porque ultrapassam as cláusulas comuns, conferindo vantagens à Administração geralmente não admissíveis no Direito Privado, estando as principais elencadas no art. 58, tais como: poder de alterar e de rescindir unilateralmente o contrato; fiscalizar sua execução; aplicar sanções motivadas pela sua inexecução total ou parcial.

É importante destacar que a alteração unilateral do contrato somente abrange as cláusulas regulamentares ou de serviço (objeto e execução do contrato). **Não** podem ser modificadas unilateralmente as denominadas **cláusulas econômico-financeiras e monetárias** que regem a relação entre a remuneração e os encargos do contratado (§§1º e 2º do art. 58 da Lei nº 8.666/93).

Ainda é possível a Administração Pública exigir garantias a serem oferecidas pelos licitantes e principalmente pelo contratado, visando assegurar a adequada execução do contrato.

A manutenção do equilíbrio financeiro do contrato é uma cláusula exorbitante que implica em restringir à atuação da Administração, uma vez que esta não pode, unilateralmente, alterar as cláusulas econômico-financeiras e monetárias (58, §§ 1º e 2º).

A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto nele próprio não caracteriza alteração do contrato, conforme determinada o art. 65, § 8º da Lei nº 8.666/93.

É importante destacar que a Lei estabelece **restrições ao uso da cláusula “*exceptio non adimpleti contractus*”** (oposição da execução do contrato não cumprido). No direito privado é permitido qualquer das partes suspender a execução de sua parte no contrato enquanto o outro não adimplir a sua. No Direito Administrativo, admite-se esse direito ao particular apenas quando existir o atraso do pagamento pela Administração por tempo superior a 90 dias (atraso injustificado, salvo calamidade, grave perturbação da ordem interna ou guerra externa, art. 78, XV da Lei nº 8.666/93), possibilitando ainda ao contratado a rescisão por culpa da Administração com indenização para o particular (79, §2º da Lei 8.666/93).

No caso do inadimplemento por parte do particular, a Administração sempre pode arguir a exceção em seu favor (suspendendo os pagamentos) sem prejuízo das demais sanções.

Outra prerrogativa da Administração trata da aplicação direta de penalidades contratuais dispensando (em princípio) a autorização judicial

para punir o contratado pelas faltas cometidas na execução do contrato.

As sanções estão previstas nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93:

multa de mora, por atraso na execução – aplicável cumulativamente com as demais, inclusive com a rescisão unilateral;
advertência – (87, I);
multa por inexecução total ou parcial – podendo ser aplicada cumulativamente com os itens 2, 4 e 5. (87, II);
suspensão temporária da possibilidade de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração – aqui a Administração deve estipular a duração da suspensão que não poderá superar 2 anos (87, III);
declaração de idoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública – produz efeitos somente enquanto perdurar os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação (que só pode ocorrer após 2 anos da aplicação da sanção (87 §3) e desde que ressarcida a Administração pela inexecução total ou parcial do contrato (87, IV));

2.2.2 Garantias para a execução do contrato

A garantia constitui uma característica dos contratos administrativos e sua exigência decorre da comprovação da qualificação econômico-financeira do contratante.

A garantia prestada **pelos licitantes** em contratos de obras, serviços e compras é limitada a **1%** do valor estimado do objeto/contrato (art. 31, III da Lei nº 8.666/93) e segue as mesmas modalidades e critérios previstos para a garantia dos contratados.

A garantia prestada **pelos contratados**, nas obras, serviços e compras, será exigida, em cada caso, **a critério da autoridade competente**, desde que prevista no instrumento convocatório, e não excederá a **5%** (art. 56, § 2º da Lei nº 8.666/93). Mas para obras de grande vulto (alta complexidade técnica e riscos), demonstrado por pareceres aprovados por autoridade competente, poderá ser elevado para até **10%** do valor do contrato (art. 56, § 3º da Lei nº 8.666/93).

A Lei nº 8.666/93 em seu art. 56, § 1º prevê três modalidades de garantia, ficando a critério do contratado optar:

- 1) *caução em dinheiro ou títulos da dívida pública* - estes, desde que registrados e autorizados pelo BC e avaliados pelos seus valores econômicos conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
- 2) *seguro-garantia* - seguro que garante o cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos. É garantia oferecida por empresa seguradora em que esta se obriga a completar às próprias custas o objeto do contrato ou a pagar o valor necessário para tanto, no caso de inexecução por parte do contratado;
- 3) *fiança bancária* - aqui um banco se responsabiliza a pagar um determinado valor à Administração na hipótese de inadimplemento do contratado e não há benefício de ordem.

Conforme estabelece o § 4º do art. 56, a garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

2.2.3 Variações da quantidade inicialmente contratada

São os acréscimos ou supressões, limitadas pela Lei, determinadas pela Administração em contratos de obras, serviços ou compras. A única hipótese legal onde não existe limitações é a de supressões resultantes de acordo entre Administração e o contratado (portanto consensual) implicando em redução de despesas públicas.

Os limites para acréscimos ou supressões estão no art. 65 §§1º e 2º, a saber:

- a) 25% do valor inicial atualizado do contrato (regra geral);
- b) 50% em caso de reforma de edifício ou de equipamentos, aplicável somente para os **acrécimos** (para as supressões permanecem 25%);
- c) Qualquer porcentagem, quando se tratar de **supressão** resultante de acordo entre Administração e contratantes (portanto não unilateral).

No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventuais desde que regularmente comprovados. (art. 65, §4º da Lei nº 8.666/93).

2.2.4 Responsabilidade pelos encargos da execução contratual

O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato (art. 70). Essa responsabilidade é **subjativa**.

Na hipótese de ser o dano causado pelo **só fato da obra** (quando o dano decorre de fato natural ou imprevisível, sem que haja culpa de alguém) a responsabilidade **da Administração Pública é do tipo objetiva**. Exemplo: detonação por dinamite gerando rachaduras em casas contíguas onde tenha havido toda a precaução e estudos técnicos.

O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato (art. 71). Entretanto, para os encargos previdenciários, a Administração é solidária com o contratado (art. 31 da Lei nº 8.212/91 e art. 71 §2º da Lei nº 8.666/93), quando se tratar execução mediante cessão de mão de obra.

2.2.5 Extinção e prorrogação do contrato

A extinção é a consumação do vínculo obrigacional existente entre a Administração e o particular contratado, que pode ocorrer,

automaticamente, em virtude da conclusão do objeto ou do término do seu prazo de duração (que são regras gerais). Mas, também, o fim do vínculo pode ser oriundo de anulação ou de rescisão do contrato.

A **anulação** pode ser feita de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado, a qualquer tempo, pela autoridade Administrativa ou pelo Poder judiciário **sempre por motivo de ilegalidade**. Registra-se que a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato (art. 49, § 2º). A nulidade, regra geral, não implica dever de indenização do contratado pela Administração (salvo pelo que houver executado até a data da declaração de nulidade e por outros prejuízos regularmente comprovados, se a nulidade não tiver ocorrido por motivo a ele imputável). De qualquer forma será promovida a responsabilidade de quem houver dado causa à nulidade. (art. 59, parágrafo único).

Já a **rescisão** do contrato implica sua extinção antes de concluído o seu objeto ou prazo, se dando por culpa do contratado ou da Administração (que somente será feita via judicial ou por acordo). Ocorrendo por culpa do contratado, assim como aquela decorrente de interesse público superveniente, ou de caso fortuito ou força maior, pode ser realizada unilateralmente pela Administração. A rescisão normalmente faz surgir a obrigação de indenizar a parte contrária pela parte que lhe tenha dado causa. As causas ensejadoras da rescisão encontram-se estabelecidas no art. 78 da Lei nº 8.666/93.

Quanto à **prorrogação**, a lei enumera taxativamente no §1º do artigo 57 as situações prorrogáveis, devendo ser em qualquer caso justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente, conforme descrito a seguir:

Alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente a execução;
Interrupção da execução ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos pela Lei 8666/93;
Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

2.2.6 Inexecução do contrato

Pode dar-se com culpa ou sem culpa de qualquer das partes. Caracteriza inadimplemento o descumprimento total ou parcial das cláusulas por qualquer das partes. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 525).

A inexecução **culposa** é caracterizada pelo descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais em razão de ação ou omissão culposa ou dolosa da Administração ou do contratado (aqui a culpa é em sentido amplo).

A **inexecução por culpa do contratado** possibilita, também, a rescisão unilateral do contrato pela Administração, da qual decorre a execução da garantia contratual e suas sanções legais.

A **inexecução por culpa da Administração** possibilita ao contratado pleitear a rescisão judicial ou por acordo, sendo ressarcido dos prejuízos comprovados que houver sofrido, tendo direito à devolução da garantia, aos pagamentos devidos pela execução até a data da rescisão e ao pagamento do custo da desmobilização.

No entanto, a **inexecução sem culpa** pressupõe a existência de uma causa justificadora do inadimplemento e libera o inadimplente de responsabilidade, em razão da aplicação da denominada Teoria da Imprevisão. É necessário que ocorra uma causa justificadora após o contrato, um evento imprevisível e extraordinário que impeça, retarde ou torne insuportavelmente onerosa a execução do contrato como originalmente avençado – “fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado” (art. 65, II “d” da Lei nº 8.666/93).

A legislação e a doutrina especificam cinco situações que justificam a inexecução do contrato, a partir da teoria da imprevisão:

Força maior – Evento externo (alheio à atuação das partes) imprevisível e inevitável. Ex: furacão, terremoto, guerra, revolta popular incontável, etc. Encontram-se previstas no inciso XVII do art. 78. Dependendo da gravidade pode ensejar a revisão judicial ou amigável do contrato original por qualquer das partes ou até mesmo a rescisão, por completa impossibilidade de execução ou por ser excessivamente oneroso (65, II “d”).

Obs: a decorrente rescisão sem culpa do contratado enseja o ressarcimento dos prejuízos sofridos (79 §2º).

1) Caso fortuito – Evento interno (decorre da atuação de uma das partes cujo resultado seja imprevisível e inevitável). Ex: cumpriu todas as normas técnicas possíveis, toda a segurança, mas, inexplicavelmente, o resultado ocorreu de forma diversa. Nos contratos Administrativos, tanto a força maior como o caso fortuito provocam o mesmo resultado: revisão ou rescisão sem culpa.

2) Fato do príncipe – é toda a determinação estatal geral (atinge reflexamente o contrato) imprevisível, que impeça ou onere substancialmente a execução do contrato, autorizando sua revisão, ou mesmo sua rescisão, na hipótese de tornar-se impossível seu cumprimento. Encontra-se mencionado no art. 65, II “d” como ensejadora da revisão contratual para preservar seu equilíbrio.

3) Fato da Administração – ocorre toda vez que uma ação ou omissão do Poder Público (determinação estatal individual), especificamente relacionada ao contrato, impedindo ou retardando sua execução. Nesta ação ou omissão reside a diferença com o fato do príncipe. Pode ensejar a rescisão

judicial ou amigável do contrato, ou em alguns casos, a suspensão da execução até a normalização da situação. As hipóteses estão no art. 78, XIV, XV e XVI.

4) Interferências imprevistas – são elementos materiais que surgem durante a execução do contrato. Não impedem a execução, mas a dificultam extremamente, tornando-a insuportavelmente onerosa autorizando a revisão contratual. As interferências existem antes do contrato, mas são descobertas ou surgem durante a execução.

Ex: encontro de rocha em terreno orçado como arenoso; passagem de canais ou dutos subterrâneos não revelados no projeto de execução, etc.

2.3 Principais contratos administrativos

a) Contrato de obra pública – Conforme estabelece o art. 6º, I, **obra** é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta (pelos órgãos e entidades da própria Administração (6, VII)) ou indireta (incumbe a terceiros contratados (6º, VIII e 10, I e II)). Logo, o contrato de obra pública terá algum desses objetos, relacionado a móvel ou imóvel destinado à população ou ao serviço público. O que distingue **contrato de obra** de **contrato de serviço** é a predominância no primeiro de materiais sobre a atividade operativa, além de obra ser limitado no tempo e o serviço ter caráter de continuidade.

b) Contratos de serviços – O conceito de **serviço** está no art. 6º, II: “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração tais como: demolição, conserto, montagem, instalação, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”. São serviços privados prestados à Administração, não se trata de contratos de prestação de serviços públicos para a população.

O art. 13 enumera os serviços técnicos profissionais tais como: estudos técnicos, pareceres, perícias assessorias fiscalização patrocínio

ou defesa de causas judiciais ou Administrativas, treinamento de pessoal, restauração, etc.

c) Contrato de fornecimento – A Lei nº 8.666/93 é confusa neste item, inexistindo consenso doutrinário entre a distinção desse contrato e a simples compra e venda. Prefere-se opinar por não haver distinção, pois o art. 6º, III define “compra” como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Salienta-se que quando se trata de compras para entrega imediata e pagamento à vista, não há que se falar, realmente, em contrato de fornecimento como contrato administrativo.

De todo modo, a doutrina refere-se ao contrato de fornecimento como o contrato administrativo por meio do qual a Administração adquire coisas móveis, como material hospitalar, escolar, equipamentos, gêneros alimentícios, necessários à realização e à manutenção de suas atividades, à prestação de serviços públicos ou à realização de obras.

O contrato pode ser **integral** (coisa entregue de uma só vez na totalidade); de fornecimento **parcelado** (fracionada em prestações certas e determinadas); e de fornecimento **contínuo** (entrega de bens de consumo habitual ou permanente, de forma sucessiva, prolongando-se no tempo pelo período estipulado como de duração do contrato). Veja que para este último, o contrato adota como referência o tempo/período de entrega e não a quantidade global. (MAZZA, 2012, p. 390).

d) Contrato de concessão – Conforme Di Pietro (2013), esse contrato administrativo é o que confere execução remunerada para exploração por conta e risco do contratado, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. Também não há consenso doutrinário, mas

a maioria defende a existência de três tipos de contratos como espécies do gênero “concessão”:

a) concessão de **serviços públicos** – a forma de delegação pode ser a concessão ou permissão. Segundo a Lei nº 8.987/95 trata-se de um “contrato de delegação”, precário e revogável unilateralmente pelo Poder Público. Sempre exigem licitação (175 da CF).

Registra-se uma terceira forma de delegação: a **autorização** de serviço público, utilizada preferencialmente em caráter excepcional, para serviços transitórios ou emergenciais, que exija pequeno aporte decapitale possam ser delegados precariamente. A autorização não é um contrato administrativo, e sim um ato administrativo discricionário, precário e revogável a qualquer tempo e sem licitação.

b) Concessão de **uso de bem público** – o uso privativo de bem público ou utilização de bens públicos de acesso restrito, pode ser atribuído ao particular mediante concessão, permissão ou autorização. Aqui, a concessão é um contrato administrativo.

Para Di Pietro (2013), a concessão de uso de bem público como contrato administrativo de Direito Público, de comum acordo, oneroso ou gratuito, com prestações equivalentes (comutativo) e realizado *intuitu personae* (pela própria contratada) que faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Portanto, há a outorga de direito pessoal e intransferível de utilizar um bem, como por exemplo, a concessão de direito de uso de lojas em um mercado público. Deve ser precedida de licitação (art. 2º).

c) Concessão de **obra pública** – Segundo Di Pietro, “é contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona”. (2013, p. 337).

O que caracteriza a concessão de obra pública é o fato de a remuneração do executor da obra ser feita pelo usuário ou beneficiário da obra e não pela Administração.

É relevante registrar que a **Lei nº 11.079/04** regula os contratos administrativos denominados Parcerias Público-Privadas – PPPs, que têm o objetivo de atrair o capital privado nacional e estrangeiro para investimentos de infraestrutura de grande vulto, assegurando ao parceiro uma contraprestação por parte do Estado e por parte de quem utilizará o serviço público (por preço público).

As PPPs são definidas como contratos especiais de **concessão**, nas modalidades:

- **patrocinada** (contrato de serviços públicos ou de obras públicas onde adiciona ao preço público cobrado ainda uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado); ou
- **administrativa** (contrato de prestação de serviços onde a Administração é que será a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens- art. 2º, §§1º, 2º e 3º).

Portanto, não constitui PPP a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a lei 8987/95, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Registra-se que a Lei nº 11.079/04 (PPP), no art. 2º, III §4º, proíbe celebração de contrato de PPP que tenha como objeto **único** o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a **execução de obra pública**.

2.4 Contratos de gestão

Segundo Di Pietro (2013, p. 346), o contrato de gestão é muito utilizado “como forma de ajuste entre, de um lado, a Administração Pública Direta e, de outro, entidades da administração indireta ou

entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais.”. Também é possível sua celebração com dirigentes de órgãos da Administração Direta. Busca-se com esse contrato atingir determinadas metas a serem alcançadas pela entidade (maior autonomia) em troca de algum benefício, dado pelo Poder Público.

Em resumo, todos os contratos de gestão deverão conter: a) forma como a autonomia será exercida; b) metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato; c) controle de resultado, para verificação do cumprimento ou não das metas estabelecidas. (DI PIETRO, 2013, p. 348).

Resumo

Nessa aula você analisou as principais características e regras aplicadas aos contratos administrativos a partir do estudo da Lei nº 8.666/1993, bem como estudamos as principais modalidades de contratos administrativos: contrato de obra pública, contrato de serviços, contrato de concessão e contrato de gestão.



Atividades de aprendizagem

1 . É possível a existência de contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

() Verdadeiro

() Falso

2 . O contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais é classificado como:

- a) contrato de gestão.
- b) contrato de obra pública.
- c) contrato de serviços.
- d) contrato de concessão.
- e) contrato de fornecimento.

Escolha uma:

() A

() E

() D

() C

() B

SERVIDORES, BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

OBJETIVOS DA UNIDADE

Verificar as regras pertinentes ao regime dos servidores públicos municipais e as formas de provimento em cargo público;

Estudar a classificação dos bens públicos;

Conhecer as formas de prestação dos serviços públicos municipais.

3.1 Servidores municipais

Todas as pessoas que se relacionam de forma profissional com o Poder Público são denominadas de agentes públicos. Segundo Mazza (2012, p.437), agente público “são todas aquelas pessoas que tem vinculação com o Estado, mesmo que em caráter temporário ou sem remuneração”. Os servidores municipais estão enquadrados na categoria de agente público assim como: agentes políticos; ocupantes em cargos em comissão; contratados temporários; agentes militares; servidores públicos estatutários; empregados públicos, particulares em colaboração com a Administração (agentes honoríficos, exemplo: mesário em dia de eleição).

3.1.1 Regimes jurídicos dos servidores municipais

Entende-se por regime jurídico “o conjunto de normas jurídicas que vão ordenar todos os aspectos da vida funcional dos servidores municipais. É o modo como o ordenamento jurídico disciplina os vínculos de trabalho entre servidores e o município.” (BERWIG, 2011, p.40).

Nosso ordenamento jurídico possibilita a aplicabilidade de regimes jurídicos distintos para tratar do vínculo de trabalho dos servidores municipais, de acordo com a necessidade e desde que estabelecido em

UNIDADE III

Lei Orgânica Municipal. Por exemplo, podemos encontrar os servidores estatutários, os celetistas e os temporários.

Antes da Emenda Constitucional nº 19/98, cada ente federativo deveria criar seu próprio regime jurídico aplicável a todos os integrantes de suas administrações direta, autárquica e fundacional, gerando assim a obrigação de regular planos de carreira para tais servidores. Agora os entes estão desobrigados de adoção de um regime jurídico único. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

No entanto, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2135-4, o Supremo Tribunal Federal, em 2007, declarou **liminarmente, a inconstitucionalidade formal da nova redação dada ao artigo 39 da CF, determinando sua suspensão e a vigência da redação original do art. 39.** Assim, hoje vige o Regime Jurídico Único, sendo vedada a contratação celetista no âmbito das pessoas jurídicas de Direito Público.

No regime estatutário encontramos os direitos, deveres e outros aspectos da vida funcional do servidor disciplinados em lei específica, denominada estatuto. No âmbito federal, o regime estatutário é dado pela Lei nº 8.112/90. No âmbito municipal deve ser regulado o regime estatutário por lei específica.

Conforme salienta Berwig (2011, p. 40),

[...] a alteração do estatuto independe da concordância por parte do servidor público, sendo resguardados unicamente os direitos adquiridos, aqueles que já estão incorporados ao patrimônio pessoal do servidor. Significa que o servidor não tem garantia da manutenção das normas estatutárias que existiam no momento de seu ingresso nos quadros da administração pública. A lei é mutável a qualquer tempo. Após alteração do estatuto, a vida funcional do servidor passa a ser disciplinada pelas novas normas, preservando-se apenas os direitos incorporados. Assim a vida funcional do servidor efetivo é regida pelo estatuto em vigor, sendo que cada esfera governamental possui seu regime estatutário

próprio, assim as pessoas físicas, que mantêm vínculo efetivo com algum ente estatal são detentoras de cargo público, logo, denominadas de servidores públicos.

Já o regime celetista é o vínculo de trabalho dado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, disciplinando todos os servidores municipais que desempenham sua atividade nas pessoas jurídicas estatais de Direito Privado conforme dispõe o artigo 173, § 1º, II da Constituição da República (com redação pela EC 19/98). Deverá haver previsão para contratação nessa modalidade na Lei Orgânica Municipal.

O que é importante destacar é que seja qual for a modalidade de vínculo, seja estatutário ou celetista, deverá haver lei municipal específica tratando do assunto.

Conforme afirma Berwig (2011, p. 41), as “pessoas físicas que mantêm com os entes municipais um vínculo de trabalho contratual regido pelo regime celetista, detentoras de emprego público, são denominadas, normalmente, empregados públicos”. No regime especial, aplica-se um conjunto de normas que vão disciplinar uma determinada categoria de servidores, normalmente considerados servidores temporários. Encontramos na Constituição o respaldo para contratação de servidor por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, IX da Constituição da República.

Trata-se, portanto, de um regime excepcional, cuja lei municipal deve regular a contratação por certo prazo, visando atender alguma necessidade emergencial, como contratação de agentes de saúde para vacinação em massa ou de professores para atender as necessidades educacionais urgentes. A Constituição não exige a obrigatoriedade de

concurso público para essa contratação temporária, todavia em respeito ao princípio da impessoalidade, impõe que seja realizada mediante alguma forma de seleção.

3.1.2 Função Pública

A noção de função pública relaciona-se a um rol de atividades que devem ser desempenhadas pelo servidor público de forma a atender às necessidades do serviço público. Perante a atual Constituição, quando se trata da função pública, deve-se considerar duas situações, segundo Di Pietro (2013, p. 595):

1. a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no art. 37, IX, para a qual não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência de contratação é incompatível com a demora de procedimento [...]
2. as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, a direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo, em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração [...].

Conforme afirma Berwig (2011, p. 42), via de regra “os estatutos de servidores não preveem o exercício autônomo de função pública em razão de que estão sempre atreladas ao preenchimento de cargo público”. É importante ressaltar que a doutrina entende possível a função existir sem o cargo, como acontece com os jurados.

Quanto ao termo cargo público, segundo Mello (2011, p. 314), “é a denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressão por um agente.”. Assim, os entes da federação, possuem seus órgãos e cada um dispõe de determinado quantitativo de cargos criados por lei, conferindo-lhes nomenclatura própria, bem como definindo suas atribuições e fixando padrão de vencimento ou remuneração. (DI PIETRO, 2013).

Já a designação emprego público passou a ser utilizado em razão da possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista (no âmbito da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, está suspensa essa modalidade de contratação, desde 02-08-2007, da decisão liminar em ADI nº 2135-4).

3.1.3 Cargos: criação, provimento e extinção

Entendendo cargo público como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas em lei específica do ente público, dadas como competência aos servidores empossados, logo, tem-se a o cargo como o lugar que deverá ser ocupado pelo servidor público. (BERWIG, 2011, p. 42).

Os cargos podem ser classificados como de **provimento efetivo**, de **provimento em comissão** e de **provimento vitalício**.

Cargos de provimento **efetivo** dão ao servidor a garantia da estabilidade, pois após aprovação em estágio probatório não deverá ser desligado do serviço público, **salvo** por decisão judicial transitada em julgado, por processo administrativo ou procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma estabelecida por lei complementar. Em todas essas situações, é assegurado ampla defesa e contraditório ao servidor.

Cargos de provimento em **comissão** são de caráter transitório, a serem “preenchidos por pessoas detentoras de competência técnica e de confiança da autoridade competente.” (BERWIG, 2011, p.44). Conforme estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal, a nomeação e a exoneração dos ocupantes desses cargos são de livre iniciativa da

autoridade competente, sem nenhuma garantia de permanência. Também denominada de exoneração *ad nutum*.²

Já os cargos de provimento **vitalício**, são os que asseguram ao servidor direito de permanência, só podendo ser afastado por decisão judicial transitada em julgada. A Constituição Federal estabelece que os juízes (art. 95, I), os membros do Ministério Público (art. 128, §5º, a) e os Ministros do Tribunal de Contas (art. 73, §3º) possuem vitaliciedade em seus cargos.

A criação como a extinção dos cargos públicos se dará mediante lei, ou seja, deve-se observar a mesma natureza do ato. Berwig (2011) salienta que serviços auxiliares do Legislativo poderão ser criados por Resolução da Câmara Municipal, pois seriam de competência exclusiva do Poder Legislativo.

No que tange à criação e extinção de cargos vinculados ao Poder Executivo Municipal, deve-se observar as exigências da Lei Orgânica Municipal.

3.2 Bens públicos: classificação e regime jurídico

De acordo com o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), em seu art. 98, encontramos a definição de bens públicos, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno [...]”. Diante disso, a doutrina majoritária e o STF convergem para o entendimento que a lei classificou como bem público somente os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, ou seja, dos entes federados, suas respectivas autarquias e fundações públicas.

2 . Expressão latina que significa “pela vontade de”

Já no art. 99, encontramos a classificação dos bens públicos (quanto à sua destinação):

- I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais³, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

As demais classificações descritas pela doutrina (ALEXANDRINO; PAULO, 2010) são:

a) Quanto à titularidade dos bens: a) federais; b) estaduais; c) distritais ou d) municipais.

Segundo Mazza (2012, p. 538), a Constituição Federal não estabelece quais bens pertencem aos Municípios, devendo:

[...] ser assim considerados todos aqueles onde se encontram instalados as repartições públicas municipais, bem como os equipamentos destinados à prestação dos serviços públicos de competência municipal. Pertencem aos Municípios, ainda, as estradas municipais, ruas, parques, praças, logradouros públicos e outros bens da mesma espécie.

b) Quanto à disponibilidade:

I) bens indisponíveis por natureza – tem natureza não-patrimonial e não podem ser alienados ou onerados pelas entidades a que pertencem. Exemplo: bens de uso comum do povo, como regra geral;

3 . Segundo Di Pietro (2013, p. 732) os bens dominicais ou também denominado bens de domínio privado do Estado - “não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda”. Ex: terras devolutas, imóveis não utilizados pela Administração, os bens móveis que se tornem inservíveis para a Administração.

II) bens patrimoniais indisponíveis – são os que o Poder Público não pode dispor, embora tenham natureza (e valor) patrimonial, em razão de estarem afetados⁴, por uma destinação pública específica, não podem ser alienados. Exemplos: os bens de uso especial, bens de uso comum susceptíveis de avaliação patrimonial (móveis ou imóveis), tais como: prédios das repartições públicas, veículos oficiais, escolas públicas, universidades públicas, hospitais públicos etc.;

III) bens patrimoniais disponíveis – todos os bens que possuam natureza patrimonial, mas não afetados a certa finalidade pública, podendo ser alienados na forma da lei. Exemplo: Bens dominicais em geral.

Quanto ao **regime jurídico** dos bens públicos, pode-se entender como “o conjunto de preceitos básicos, princípios e normas, que vão nortear sua gestão”. (BERWIG, 2011, p 53). Dessa forma, o regime jurídico aplicável, compreende as seguintes características: a) inalienabilidade; b) impenhorabilidade; c) imprescritibilidade e d) impossibilidade de oneração. Essas características têm como embasamento a sua destinação necessária ao atingimento dos interesses coletivos, “não podendo, desta forma, ficar à disposição do administrador ou responder pelos atos do Estado em detrimento dos interesses maiores da coletividade”. (BERWIG, 2011, p. 53).

4 . Quando o bem esteja utilizado para uma finalidade pública, diz-se que está **afetado** a determinado fim público. Ex: uma praça, se estiver sendo utilizada pela população, será considerada afetada, um prédio destinado a uma repartição pública idem etc. Do contrário, diz-se **desafetado** quando não há essa utilização. Ex: veículo oficial inservível etc. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 900).

3.2.1 Aquisição e alienação

Segundo Berwig (2011), a aquisição de bens pelo município ocorre pelos institutos do direito privado: a) compra e venda, b) permuta e doação e mediante institutos específicos do direito público, denominados desapropriação e determinação legal.

No que tange à Determinação Legal, trata-se de aquisição de bem pelo Município por força dispositiva da lei, nada mais se exigindo para a transferência do bem ao domínio público. A Lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79) estabelece que parte da área loteada, nos termos do projeto e do memorial descritivo, será transferida ao município e afetada como bem público de uso comum ou uso especial, não podendo ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento (artigo 17, Lei 6.766/79).

Estudamos que os bens públicos quanto à disponibilidade (os de uso comum e os de uso especial) são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, só podendo ser alienado quando forem previamente desafetados ou seja, pela perda de sua destinação pública.

Quanto aos bens dominicais (sem finalidade pública específica), estes podem ser alienados por meio dos institutos de direito público como de direito privado.

3.3 Serviços públicos

A Constituição Federal atribui expressamente ao Poder Público a titularidade para a prestação de serviços públicos, cuja execução ocorre de forma direta ou indireta por meio de delegação - **concessão ou permissão** - sendo obrigatória licitação prévia para ambas as formas (art.175).

A Constituição Federal não define serviço público, tampouco as leis. A doutrina brasileira majoritária afirma que é **público** todo e qualquer serviço que a Constituição ou as leis afirmem ser público, independentemente de sua natureza.

Segundo Meirelles (2009, p.332), serviço público “é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. A competência para prestação de serviços públicos cabe a todos os entes da federação, conforme estabelece a Constituição Federal:

União (competências **enumeradas e taxativas** - art. 21);
Estados (competência **remanescente** – art. 25 §1);
DF (competência **cumulada** - a dos Estados e Municípios – 32, §1);
Municípios (competência para **interesses locais** – art. 30).

Além dessas há a **competência comum** (todas as esferas paralelamente, conforme o art. 23). Exemplos: conservação do patrimônio público, proteção às pessoas com necessidades especiais, proteção ao meio ambiente, promover condições de moradia e saneamento básico, etc.

Interessa-nos no âmbito municipal abordar o serviço público de maneira mais estrita, analisando as atividades administrativas de competência ou desempenhadas pelo Poder Executivo, ou seja, aquela atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, tais como água, energia elétrica, saneamento” (BERWIG, 2011, p.65), desde que a lei estabeleça que tal atividade será prestada sob o regime jurídico de Direito Público.

Caracterizamos como serviços municipais os: os serviços transporte coletivo, de água e esgoto, saúde, educação, iluminação pública, trânsito, etc.

3.3.1 Formas de prestação de serviços públicos

Segundo Alexandrino e Paulo (2013), a Administração Pública pode prestar diretamente os serviços públicos, de forma **centralizada** (pela Administração Direta) ou **descentralizadamente** (pela Administração Indireta).

É possível os serviços públicos serem **delegados a particulares** (também é forma de descentralização), realizada por meio de celebração de contratos de concessão ou permissão (esta implica contratos de adesão – art. 40 da Lei nº 8.987/95).

Serviços públicos municipais prestados de forma centralizada, ou seja, pela própria Administração pode-se exemplificar o ensino fundamental, a coleta de lixo. Quando por sua vez, tais serviços são prestados de forma descentralizada, serão delegados a uma pessoa física ou jurídica distinta.

Segundo Berwig (2011, p. 70),

[...] por prestação **direta ou indireta** entende-se a participação ou não na própria prestação do serviço. A prestação é direta pelo município quando prestado por sua administração direta. A prestação é indireta quando ocorrer descentralização para outra pessoa jurídica estatal ou particular, física ou jurídica.

Exemplificando um serviço municipal prestado de forma centralizada (diretamente pelo município), quando a coleta de lixo é realizada pelos próprios servidores municipais. Todavia, quando prestada de forma descentralizada ocorrerá a coleta de lixo por uma empresa particular mediante:

- a) contrato de prestação de serviço e remunerado pelo município, responsável pela prestação. É o caso da coleta de lixo e limpeza de ruas realizadas nos municípios, sob a forma de terceirização;
- b) contrato de concessão ou permissão de serviço público

e remunerado pelo usuário do serviço. É o caso dos transportes coletivos. (BERWIG, 2011, p. 71).

Cabe salientar que a Constituição Federal sinalizada que os serviços de saúde e educação são responsabilidade de todos os entes da federação, neste caso o Município atua suplementarmente.

3.3.2 Concessões e Permissões de Serviço público municipal

De acordo com a Constituição Federal, art. 30, V compete ao Município “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A partir dessa diretriz constitucional, caberá aos Municípios, via Lei Orgânica Municipal estabelecer quais serão os serviços públicos municipais, passíveis de concessão e permissão, já que a titularidade é do Município, mas sua prestação será indireta mediante concessão ou permissão, devendo observar as **Leis federais nº 8.987/95 e nº 8.666/93** que tratam da prestação de serviços indiretamente.

Segundo Berwig (2011, p. 75), pela delegação de serviços públicos mediante concessão ou permissão, o Município estabelece as condições e mantém o controle dos mesmos, transferindo unicamente a execução do “determinado serviço a ente da iniciativa privada, pessoa física ou jurídica, de modo que este o preste à coletividade mediante pagamento de tarifa diretamente pelo usuário”. . Tais contratos **diferem do contrato de prestação de serviço**, pois, neste caso, a Administração Pública contrata uma empresa para prestar o serviço mediante o pagamento por ela própria, como por exemplo um contrato de prestação de serviços de

assistência médica no hospital do Município, ou ainda referente a serviços de manutenção, conservação e limpeza urbana em vias públicas.

Resumo

Nessa aula você estudou as regras pertinentes ao regime dos servidores públicos municipais, você conheceu as formas de provimento em cargo público e sua diferenciação com função pública. Estudou ainda a classificação dos bens públicos no Brasil, quanto à titularidade e quanto à disponibilidade, além das formas de prestação dos serviços públicos municipais.



Atividades de aprendizagem

1 . Pela Constituição Federal de 1988, no Brasil, só é possível a prestação de serviços públicos de forma indireta.

() Verdadeiro

() Falso

2 . Os bens públicos de uso comum e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

() Verdadeiro

() Falso

INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL E PODER DE POLÍCIA

OBJETIVOS DA UNIDADE

- Identificar as formas de intervenção na propriedade privada;
- Verificar a necessidade dos Municípios em constituir o plano diretor para ordenar o desenvolvimento urbano;
- Estudar o exercício do poder de polícia realizado pela administração municipal.

4.1 INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA

O Estado, para alcançar o fim almejado pela coletividade, intervirá na propriedade particular, restringindo, condicionando o uso dessa propriedade, por intermédio dos diversos institutos previstos no Direito (servidão administrativa, requisição, desapropriação etc.).

A Constituição Federal autoriza a intervenção na propriedade privada, condicionando-a ao atendimento da função social (art. 5º, XXIII). No art. 182, §1º, ao cuidar da política urbana, condiciona a propriedade urbana às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, sob pena de imposição de parcelamento ou edificação compulsória, até mesmo a desapropriação (§4º). Também, em eminente perigo público, a autoridade competente poderá usar a propriedade particular (requisição), assegurando indenização ulterior, se houver dano (art. 5º, XXV).

Assim, podemos afirmar que o Município é o ente político-administrativo que apresenta maior proximidade com o cidadão e a propriedade e para a concretização do interesse local poderá condicionar seu uso à função social. Também o município poderá intervir na propriedade para suprir necessidades públicas e atender ao interesse público.

A competência para legislar sobre direito de propriedade, desapropriação e requisição é privativa da União (art. 22, I, II e III). Segundo Alexandrino e Paulo (2010), essa competência diz respeito à regulação da matéria (competência tipicamente legislativa) e não se confunde com a competência administrativa, para a prática de atos relacionados com a restrição e o condicionamento do uso da propriedade, que é repartida entre todos os entes federados. Assim, nas hipóteses possíveis para requisição, **exemplo, em caso de calamidade pública**, cabe ao Município requisitar, por ato próprio, a propriedade privada.

Cabe ressaltar que o Município tem competência para legislar sobre restrições à atividade de construção no seu território (que implica restrição a direito de propriedade), pois cabe a ele estabelecer as linhas do plano urbanístico municipal.

Os modos de intervenção são diversos. Existem intervenções **restritivas** (que não retiram a propriedade) e **intervenções supressivas** (há transferência coerciva da propriedade). São as 6 (seis) seguintes, mais as formas previstas hoje no **Estatuto da cidade** (Lei nº 10.257/2001)

4.1.1 Limitação, ocupação e requisição

As **limitações administrativas** são determinações de caráter geral, por meio das quais o Poder Público impõe a proprietários **indeterminados** obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. Segundo Meirelles (2009, p. 639), “é toda imposição geral, gratuita, unilateral, e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”. As limitações administrativas podem ser

expressas em lei ou regulamento de qualquer dos entes da federação, não ensejam indenização e alcançam uma quantidade indeterminada de propriedades.

Salienta-se que as limitações administrativas de devem gerais, dirigidas a propriedades indeterminadas. Podemos citar como exemplos de limitação administrativas: **a)** a obrigação de observar o recuo de alguns metros das construções em terrenos urbanos; **b)** a proibição de desmatamento de parte de área de floresta em propriedade rural; **c)** a obrigação imposta aos proprietários de limpar terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória do solo; **d)** proibição de construir além de determinado número de pavimentos, etc. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 919).

A **ocupação**, segundo Alexandrino e Paulo (2010, p. 917), “é a forma de intervenção pela qual o Poder Público usa transitoriamente imóveis privados, como meio de apoio à execução de obras e serviços públicos”. Pode ocorrer de forma remunerada ou gratuita. Ocorre normalmente quando o Poder Público tem a necessidade, por exemplo, de ocupação de terreno privado para depósito de equipamentos e materiais em caso de obras, ocupação de escolas, clubes, para campanhas de vacinação, etc.

A ocupação dar-se-á por meio de ato pela autoridade administrativa competente, que deverá fixar, desde logo, a justa indenização ao proprietário (só se houver prejuízo). É ato auto executório (sem prévia autorização judicial). A extinção dá-se com a conclusão da atividade do Poder Público; extinta a causa, extingue-se o efeito da ocupação.

A **requisição** é o instrumento de intervenção do poder público segundo o qual, em situação de perigo público iminente, o ente federado

utiliza bens móveis, imóveis ou serviços particulares com indenização posterior, se houver dano (5º, XXV Constituição Federal).

Segundo Meirelles (2009, p. 645), “é utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público (civil ou militar) por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias.”

Verificada a situação de risco iminente, poderá ser decretada de imediato, sem prévia autorização judicial. O ato administrativo que formaliza a requisição é auto executório, discricionário, mas condicionado ao perigo iminente. É vinculado à lei quanto à competência da autoridade requisitante, à finalidade do ato, e, quando for o caso, ao procedimento adequado. Esses 4 (quatro) últimos elementos são passíveis de apreciação judicial para a fixação do justo valor da indenização. A requisição tem natureza transitória, extinguindo-se logo após desapareça a situação de perigo.

São exemplos de requisição os casos de incêndio, inundação e epidemia, quando o poder públicorequisita bens móveis, imóveis e serviços para tornar possível o socorro das pessoas em situação de risco.

4.1.2 Tombamento, servidão administrativa e desapropriação

O tombamento “é a modalidade de intervenção na propriedade por meio da qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro”. São bens de ordem histórica, artística, arqueológica, cultural, científica, turística e paisagística. A maioria é de imóveis, mas também podem ser bairros, cidades, ou bens móveis, conforme estabelece o art.

216 da Constituição Federal. As espécies de tombamento são: voluntário, compulsório, provisório ou definitivo.

O **tombamento voluntário** ocorre quando há consenso do proprietário, seja por pedido dele formulado ao Poder público, seja concordando voluntariamente com a proposta de tombamento realizado pelo Poder Público.

No **tombamento compulsório**, o Poder Público realiza a inscrição de um bem como tombado mesmo ocorrendo resistência por parte do proprietário.

Já o tombamento é **provisório** quando o processo ainda está em curso, e o **definitivo** ocorre depois de concluído o processo, o Poder Público procede a inscrição do bem como tombado. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 921).

O instituto do tombamento é sempre resultado de vontade expressa do Poder Público, por ato administrativo do Poder Executivo. A competência para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, etc., é **concorrente** entre a União, Estados e DF (art. 24, VII da CF). A legislação desses entes pode ser **suplementada pela legislação Municipal** (art. 30, II CF). Cabe também ao Município a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, IX).

Deve ser precedido de processo administrativo que apurará a necessidade da intervenção para a proteção do bem. Nesse processo **são obrigatórios: 1)** o parecer do órgão técnico cultural; **2)** a notificação ao proprietário, que poderá manifestar-se anuindo com o tombamento ou impugnando a intenção do Poder Público de decretá-lo; **3)** decisão

do Conselho Consultivo da pessoa incumbida do tombamento (após a manifestação do proprietário e dos técnicos) que concluirá pela anulação do processo (em caso de ilegalidade), pela rejeição da proposta de tombamento ou pela homologação da proposta. Também sobre a possibilidade de interposição de recurso pelo proprietário, contra o tombamento, a ser dirigido a autoridade do Poder Executivo competente.

Conforme Alexandrino e Paulo (2010, p. 923), o ato de tombamento gera alguns efeitos quanto ao uso e à alienação do bem tombado. Os efeitos do tombamento são:

- a) é vedado ao proprietário, ou ao titular de eventual direito de uso, destruir, demolir ou mutilar o bem tombado;
 - b) o proprietário somente poderá reparar, pintar ou restaurar, após a devida autorização do Poder Público;
 - c) o proprietário deverá conservar o bem tombado para mantê-lo dentro de suas características culturais; para isso, se não dispuser recursos para proceder a obras de conservação e restauração, deverá necessariamente comunicar o fato ao órgão que decretou o tombamento, o qual poderá manter executá-las a sus expensas;
 - d) independentemente de solicitação do proprietário, pode o Poder Público, no caso de urgência, tomar a iniciativa de providenciar as obras de conservação;
 - e) no caso de alienação do bem tombado, o Poder Público tem o direito de preferência; antes de alienar o bem tombado, deve o proprietário notificar a União, o Estado e o Município onde se situe, para exercerem, dentro de trinta dias, seu direito de preferência; caso não seja observado o direito de preferência, será nula a alienação, ficando autorizado o Poder Público a sequestrar o bem e impor ao proprietário e ao adquirente multa de 20% (vinte por cento) do valor de contrato.
 - f) o tombamento do bem não impede o proprietário de gravá-lo por meio de penhor, anticrese⁵, ou hipoteca;
 - g) não há obrigatoriedade de o Poder Público indenizar o proprietário do imóvel, no caso de tombamento.
- (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 923)

Registra-se que o tombamento não é a única maneira de proteção do patrimônio cultural. Esta possibilidade também pode ser alcançada por meio da ação popular (5º, LXXIII da CF)), do direito de petição aos Poderes Públicos (5º, XXXIV), da ação civil pública (Lei nº 7.347/85).

5 . Tipo de direito real de garantia pouco usado no Brasil. Maiores informações verificar o título X da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro).

A **servidão administrativa** “é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo” (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 157).

São necessárias três características fundamentais da servidão administrativa: a) ônus real; b) **bem particular**; e c) **utilização pública**. Registra-se que é possível, em situações especiais, incidir sobre bem público (a União pode instituir servidão em bens estaduais ou municipais). Não se confunde a servidão administrativa com a servidão privada (definida no CC 1378 a 1389). São exemplos de servidão administrativa: a instalação de redes elétricas, de redes telefônicas, gasodutos e oleodutos, colocação de placas e avisos para a população, ganchos para sustentar rede elétrica, etc. Há uma disciplina específica para servidões administrativas; a base legal é o art. 40, do Decreto-Lei nº 3.365/41.

A servidão administrativa pode ser instituída **por acordo administrativo** (escritura pública) que garante ao Poder Público, o direito de uso, para determinada finalidade pública. Tal acordo deve ser precedido da declaração de necessidade pública de instituir a servidão por parte do poder competente.

A servidão administrativa instituída pela **sentença judicial** é aquela que ocorre quando não há acordo entre as partes, o Poder Público promove ação contra o proprietário, demonstrando ao juiz a existência do decreto específico, indicativo da declaração de utilidade pública.

Pode acontecer também de a Administração instalar a servidão sem a existência de prévio acordo, situação que caberá ao proprietário do imóvel pleitear judicialmente o reconhecimento da servidão (uso),

para fim de eventual indenização. As servidões administrativas devem ser inscritas no Registro de Imóveis para produzir efeitos contra todos.

Como não há perda do imóvel, a indenização cobrirá os danos ou prejuízos. Entretanto, **a regra é o não cabimento de indenização**, por parte do Estado; o ônus da prova cabe ao proprietário. Se cabível, a indenização deverá ser acrescida das parcelas relativas a juros moratórios, atualização monetária e honorários advocatícios.

A servidão é, em princípio, permanente, mas se extingue no caso de o bem gravado desaparecer, se ele for incorporado ao patrimônio do instituidor da servidão, se houver desinteresse superveniente do Poder Público em manter a utilização.

A **desapropriação** é a forma mais agressiva de intervenção do Poder Público na propriedade, segundo afirma Mazza (2012, p. 555), pois por ela ocorre a transferência, compulsória para o Poder Público de propriedade particular ou pública de grau inferior para a superior, por razões de utilidade pública, de necessidade pública, ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de justa e prévia indenização (5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em Títulos da Dívida Pública de emissão previamente aprovada pelo Senado, no caso de área urbana não edificada, subutilizada, ou não utilizada (182, §4º, III da CF), e de pagamento em Títulos da Dívida Agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF art. 184).

A desapropriação é forma originária de aquisição a propriedade, por isso fica insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus incidentes, ficando eventuais credores sub-rogados no preço. É efetivada mediante um processo administrativo, normalmente acompanhado de

uma fase judicial pela falta de acordo entre as partes.

Seus pressupostos são: **a)** a utilidade pública (é conveniente, embora não imprescindível) ou a necessidade pública (em situações de emergência); e **b)** o interesse social (onde se enfatiza a função social da propriedade).

A **autorização constitucional** para a desapropriação (ou expropriação) está no art. 5º, XXIV da CF. Também na “desapropriação urbanística” cujo expropriante é o Município (que tem caráter sancionatório ao proprietário que não promove o adequado aproveitamento do bem nos termos do Plano Diretor - do art. 182, §4º, III); e na “desapropriação rural” cujo expropriante é a União (sobre imóveis rurais que não estejam cumprindo a função social - para a reforma agrária – art. 184).

Outra espécie é a “desapropriação confiscatória” que não prevê indenização alguma, sobre glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas – no art. 243 da CF). As regras de desapropriação são completadas pelos DL nº 3.365/41 (utilidade pública); Lei nº 4.132/62 (interesse social); Lei nº 8.629/93 (desapropriação rural); LC 76/93 (desapropriação para fins de reforma agrária).

A **desapropriação** se dará por procedimento administrativo composto basicamente de duas fases distintas:

Fase declaratória – o Poder Público manifesta sua vontade na futura desapropriação – Tem início com a chamada “declaração expropriatória” (onde emite sua intenção, declarando a existência de utilidade pública ou interesse social, legitimadores do ato), que será feita por lei ou decreto, onde deverá constar: **1)** a descrição precisa do bem; **2)** a finalidade da desapropriação; **3)** o dispositivo legal da lei expropriatória que autoriza o ato. Expedido o decreto, declarando a utilidade pública ou interesse social, manifestado está o interesse e decorrem os seguintes

efeitos: **a)** permissão para que as autoridades possam penetrar no prédio, sendo possível o recurso à força policial no caso de resistência; **b)** início da contagem do prazo para a ocorrência de caducidade do ato; **c)** indicação do estado em que se encontra o bem objeto da declaração, para efeito de fixar o valor da futura indenização; **d)** não há impedimento para que sejam concedidas licenças para obras no imóvel já declarado de utilidade pública ou interesse social, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada (STF Súmula 23). No caso de declaração de utilidade pública, o decreto expropriatório caduca em **5 anos** a partir de sua expedição, se não for efetivada mediante acordo ou sentença judicial; no caso de declaração por interesse social, o prazo é de **2 anos**. Ocorrendo a caducidade, somente depois de decorrido **1 ano** poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração. Com relação à indenização, destaca-se que o cálculo abrangerá as benfeitorias necessárias, quando feitas após a declaração de utilidade pública ou de interesse social, e as úteis, quando o proprietário for autorizado pelo Poder Público; não são indenizáveis as benfeitorias voluptuárias feitas após a declaração.

Fase executória – são adotadas as providências para consumir a transferência do bem do patrimônio do particular para o Poder Público. A transferência do bem poderá ser efetivada **na via administrativa**, se houver acordo, com manifestação expressa do proprietário da vontade de transferir e concordando com o valor da indenização, hipótese que será registrado (como escritura pública ou outra forma que a lei determinar) o contrato bilateral e oneroso de compra e venda como “desapropriação amigável” ou **na via judicial**, onde a discussão é restrita no sentido que não se discutirá a existência dos motivos que o administrador considerou como de utilidade pública ou de interesse social, ou se houve desvio de finalidade do administrador, pois essa discussão retardaria o desfecho da ação de desapropriação (entretanto, poderá o interessado demandar ação autônoma – “ação direta”). O juiz pode, também, decidir sobre a regularidade extrínseca do ato expropriatório (competência, forma, caducidade etc.), bem assim sobre as nulidades processuais. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

O sujeito ativo da ação de desapropriação será o Poder Público (entes federados, entes da Administração indireta ou ainda pessoa privada que exerce função delegada - concessionário ou permissionário), estas quando autorizada em lei ou contrato.

O sujeito passivo (réu) será sempre o proprietário do bem. O pedido na ação será a consumação da transferência do bem desapropriado para o patrimônio do Poder Público.

4.2 Plano diretor e ordenamento territorial urbano

As normas gerais sobre política urbana, conforme art. 24, I, da Constituição Federal são competência da União, que o fez editando a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Nesta lei encontramos diretrizes para o desenvolvimento urbano, objetivos da política urbana nacional, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição e ainda institui os instrumentos urbanísticos mínimos e seu sistema de gestão, a serem observados pelo Plano Diretor Municipal.

Sendo assim, o Município, a partir da sua competência para legislar sobre interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, estabelece o Plano Diretor, regulando os instrumentos para o exercício do poder de polícia administrativo.

Conforme Berwig (2013, p. 93), no Plano Diretor encontramos:

[...] um diagnóstico da cidade real, identificando seus problemas e estabelecendo um instrumento de regularização para que ocorra a intervenção eficaz no território municipal, contando com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais durante o processo de elaboração e na sua instituição e gestão.

Os instrumentos de intervenção urbana previstas no Plano Diretor são: **macrozoneamento, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**. Pelo macrozoneamento, estabelece-se o referencial espacial para o uso e a ocupação do solo no território do município. São definidas duas grandes áreas a zona rural (destinadas à produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e a zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). (BERWIG, 2011)

Já pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são instrumentos que estabelecem a obrigatoriedade de adequar à propriedade urbana à disciplina do Plano Diretor. Será necessário **notificar** o proprietário para o seu cumprimento, devendo ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis. Os prazos para o cumprimento da obrigação não poderão ser inferiores: **a) a 1 ano**, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; **b) a 2 anos**, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a **lei municipal** específica poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

4.3 Poder de polícia municipal

O poder de polícia pode-se afirmar que é uma das mais importantes formas de atuação do Poder Público municipal. Encontramos o exercício do poder de polícia em todas as áreas de atuação administrativa, disciplinando as condutas individuais sempre que essas possam ser potencialmente contrárias ao interesse público (BERWIG, 2011).

Identificamos a atuação da **polícia administrativa municipal** nas seguintes áreas: construções, sanitária, logradouros públicos, pesos e medidas, meio ambiente, atividades urbanas, costumes, mortuária, entre outras.

Encontramos disciplinado o exercício do poder de polícia, no art. 78 do Código Tributário Nacional, (Lei nº 5.172/66) que estabelece:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público

concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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.

Encontramos na doutrina duas acepções a expressão poder de polícia, uma em sentido amplo outra em sentido estrito. O sentido amplo “abrange não só a atividade de aplicação das leis em que ele se fundamenta, mas também a própria atividade de legislar sobre essas matérias. Já o sentido mais estrito diz respeito ao poder de que dispõe o Poder Público para condicionar ou restringir o uso de bens e o exercício de direitos ou atividades pelo particular, em benefício do bem-estar social.

Citamos algumas características importantes sobre o exercício do poder de polícia:

- É inerente à atividade administrativa;
- É desempenhado por variados órgãos e entes administrativos;
- É competente para exercer poder de polícia sobre determinadas atividades o ente federado ao qual a Constituição atribui competência para legislar sobre essa mesma atividade, regulando assim a prática dessa atividade;
- A competência para o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo urbano e dos Municípios e a estes competem o exercício das atividades de polícia relacionadas à concessão de licenças para edificação, de licenças de localização e funcionamento de estabelecimentos industriais e comerciais à aplicação de sanções pelo descumprimento de normas edículas. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 239-240).

Ainda é importante destacar que o poder de polícia administrativa pode ser exercido de forma preventiva ou repressiva. No poder de **polícia preventivo**, o poder público estabelece normas que limitam ou condicionam a utilização de bens (públicos ou privados) ou o exercício de

atividades privadas que possam afetar a coletividade, exigindo anuência prévia do Poder Público, exemplo alvará de licença para construir, alvará de autorização para o uso especial de bem público.

A **atuação repressiva** se dá por meio da fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração Pública, cuja autoridade lavrará auto de infração pertinente e cientificar o particular da sanção a ser aplicada.

Resumo

Nessa aula você aprendeu sobre as principais formas de intervenção na propriedade: ocupação, limitação administrativa, requisição, tombamento, servidão administrativa e desapropriação. Você estudou a necessidade de os Municípios constituírem seu Plano Diretor como forma de ordenar o desenvolvimento urbano e finalizamos com a análise do exercício de poder de polícia pela administração municipal.



Atividades de aprendizagem

1 . Todas as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas mediante prévia e justa indenização em dinheiro, sem ressalvas, por expressa determinação constitucional.

() Verdadeiro

() Falso

2 . O cumprimento da função social da propriedade urbana dependerá do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, aprovada pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

☐ Verdadeiro

☐ Falso

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente . **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2010.
- BERWIG, Aldemir. **Direito municipal**. Ijuí: Unijuí, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MAZZA, **Manual de Direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20 ed. São Paulo: ano.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- PACHECO, Regina Silvia. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: **O Município no século XXI: cenários e expectativas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.
- ZMITROWICZ, W., BISCARO, C., MARINS, K.R.C.C. **A Organização administrativa do município e o orçamento municipal**. São Paulo: EPUSP, 2013. 38 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20)

CURRÍCULO DOS PROFESSORES-AUTORES

Daniela Vanila Nakalski Benetti

Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta (1996);

Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1999);

Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (2002);

Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007);

Pós-doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009);

Professora Adjunta IV da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, lecionando Direito Constitucional nos Cursos do Campus Santana do Livramento e desenvolvendo projetos de pesquisa nas áreas de direito constitucional e direito de propriedade intelectual.

Rodrigo Alexandre Benetti

Graduado em Direito pela Universidade de Ijuí (1992);

Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1999);

Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (2000);

Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal

de Santa Maria (2004);

Professor da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, lecionando Direito Tributário nos Cursos do Campus Santana do Livramento e desenvolvendo pesquisas nas áreas de direito tributário e direito de propriedade intelectual.