

**Ementa: Administração Pública. Desconcentração do serviço público. Caso concreto. Delegação de mera competência para execução de atividade administrativa. Desconcentração. Possibilidade. Ato de rotina interna da Administração. Governança.**

## 1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça Raquel Fernanda Caetano Correa Couy, da Comarca de Contagem, relacionada a eventual invalidade de ato administrativo que teria delegado ao diretor-geral do Departamento de Gestão Previdenciária a competência para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza do fundo financeiro e do fundo previdenciário do município.

Em síntese, é o relatório.

## 2 Fundamentação

A administração pública, segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>36</sup>, pode ser conceituada sob dois aspectos essenciais: o objetivo e o subjetivo.

Sob o aspecto objetivo, a administração pública define-se como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para consecução dos interesses coletivos de intervenção, fomento, serviço público e poder de polícia. Sob o aspecto subjetivo, constitui-se no conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes aos quais a lei atribuiu o exercício da função administrativa do Estado.

No sistema jurídico brasileiro, a função administrativa refere-se à atividade desempenhada pelas pessoas estatais sujeitas a controle jurisdicional, marcada pela conjugação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Em um Estado Democrático de Direito, o Estado deve sempre agir na busca da satisfação do interesse público. E mais, uma vez que a lei expressa a vontade popular, compete ao Estado executar suas atividades dentro do que ela estatui.

E é exatamente para assegurar um controle sobre as atividades da administração pública, **que se ocupa da execução concreta da lei**, é que **antes de se aplicar a lei se deve expedir uma declaração de vontade anunciando a decisão adotada.**

---

<sup>36</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 15 ed. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2006. p. 9.

Essa declaração de vontade do Estado de anunciar a decisão adotada chama-se **ato administrativo**.

No Estado de Polícia manifesta-se apenas a vontade da administração pública e a ação concreta adotada, enquanto que no Estado de Direito há a vontade da administração pública, o ato administrativo (anúncio da decisão adotada) e a ação concreta.

Antes de adotar qualquer atuação material, a administração pública tem que expedir previamente o ato administrativo, que no exercício da função administrativa:

- a) provém do Estado ou de quem esteja investido em prerrogativas estatais;
- b) está sob a regência do direito público;
- c) deve visar sempre à produção de efeitos jurídicos de interesse público, que não os fins almejados pelo Estado;
- d) está sujeito ao controle jurisdicional;
- e) tem caráter infralegal (exerce papel secundário, complementar aos comandos da lei, mas ao mesmo tempo está sujeito à lei);
- f) tem como finalidade produzir efeitos jurídicos.

Em suma, é uma espécie de ato jurídico típico do Direito Administrativo, em que o agente (sujeito) está investido de prerrogativas públicas e o objeto se mostra preordenado a determinado fim de interesse público.

Quanto à existência do ato administrativo, cumpre verificar a integralidade do seu ciclo jurídico de formação.

Daí a necessidade de análise dos elementos de existência – conteúdo e forma – bem como dos pressupostos de existência – objeto e referibilidade à função administrativa (ou pertinência do ato ao exercício da função administrativa).

Conteúdo é o que o ato dispõe, isto é, o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica. Em suma, é a própria medida que produz a alteração na ordem jurídica. Obviamente, diante do princípio da legalidade, deve ser permitido pelo ordenamento jurídico.

Forma é o revestimento exterior do ato, o modo pelo qual este aparece e revela sua existência. Sem forma não pode haver ato. Logo, mesmo que não haja previsão de uma forma determinada, sendo ela livre, não existe ato sem forma, porquanto o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não forem traduzidos exteriormente. Forma é o meio de exteriorização do ato.

A respeito dos pressupostos da existência, destacam-se:

Objeto é aquilo sobre o que o ato dispõe. É algo de que fala o conteúdo. É o bem ou a pessoa a que o ato faz referência.

Pertinência – o ato tem que ser imputável ao Estado no exercício da função administrativa.

No que diz respeito à eficácia dos atos administrativos, analisa-se a aptidão do ato para produzir efeitos jurídicos, ou seja, atingir a finalidade de criar, declarar, modificar, preservar e extinguir direitos e obrigações.

Quanto à validade dos atos administrativos, duas correntes doutrinárias sobressaem:

– TRADICIONAL – Hely Lopes Meirelles – fundamenta-se no art. 2.º da Lei de Ação Popular (4.717/1965), que prevê cinco requisitos de validade do ato administrativo: competência (ou sujeito), objeto, forma, motivo e finalidade.

a) Competência (ou sujeito) – Para que o ato seja válido deve ser verificado se foi praticado por agente competente segundo a legislação (competência administrativa é o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho de suas funções).

b) Objeto – é o conteúdo do ato, a ordem por ele determinada ou o resultado prático pretendido com sua expedição. Deve ser lícito, possível, moral e determinado/determinável.

c) Forma – envolve o modo de exteriorização e os procedimentos prévios exigidos na expedição do ato administrativo. Em regra, a forma será escrita, mas há situações excepcionais de atos gestuais, verbais ou expedidos visualmente por máquinas, como é o caso dos semáforos, especialmente em casos de urgência e transitoriedade da manifestação.

d) Motivo – é a situação de fato e o fundamento jurídico que autorizam a prática do ato. Não se deve confundir com motivação, que é a explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato.

e) Finalidade – é o objetivo de interesse público pretendido com a prática do ato.

– MODERNA – Celso Antônio Bandeira de Mello – identifica seis pressupostos de validade do ato administrativo: sujeito, motivo, requisitos procedimentais, finalidade e formalização.

Pressupostos de validade: subjetivo (sujeito), objetivos (motivo e requisitos procedimentais), teleológico (finalidade), lógico (causa) e formalístico (formalização).

a) Sujeito – deve ser estudada a capacidade do agente, a quantidade de atribuições do órgão, a competência do agente emanador e a existência de óbices à atuação no caso concreto.

b) Motivo – diz respeito à situação fática que autoriza a prática do ato.

c) Requisitos procedimentais – são os atos jurídicos prévios e indispensáveis para a prática do ato administrativo.

d) Finalidade – trata-se do bem jurídico pertinente ao interesse público pretendido com a prática do ato.

e) Causa – consiste no nexo de adequação entre o motivo e o conteúdo.

f) Formalização – coincide com a noção de forma adotada pela corrente tradicional. Diz respeito ao modo como o ato deve ser praticado.

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello, a validade do ato administrativo pressupõe a observância dos requisitos procedimentais<sup>37</sup>. Sem eles “*não haverá ato administrativo válido*”. E prossegue o ilustre jurista que tais requisitos

*consistem em outros atos jurídicos, produzidos pela própria Administração ou por um particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado. Assim, por exemplo, o ato de nomeação de um funcionário para cargo efetivo só poderá ser expedido depois da série de atos que compõem o concurso público para o qual o interessado se classificou. Igualmente, o ato de adjudicação em uma concorrência só pode ocorrer após o ato de classificação do licitante colocado em primeiro lugar. A seu turno, o ato de classificação não pode ser produzido antes do ato de habilitação do concorrente. O ato substanciado no alvará de licença para edificar depende, para ser expedido, de um ato do particular solicitando a licença. Este pedido, portanto, é condição para a prática do ato que expede a licença.*

### 3 Da dúvida da Promotora de Justiça solicitante

Descendo à análise direta do caso em apreço, sabe-se que o Decreto-Lei n.º 200/1967 estabeleceu a divisão da administração pública em direta e indireta, nos âmbitos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A administração pública direta compõe-se de órgãos públicos ligados diretamente ao poder central federal, estadual, distrital e municipal. Tais órgãos, desprovidos de personalidade jurídica própria, patrimônio e autonomia administrativa, são os encarregados das funções típicas do Estado (funções estatais) e caracterizam-se pela desconcentração administrativa, que configura distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica com o fim de tornar mais eficiente a execução das finalidades administrativas previstas em lei.

Já a administração pública indireta, composta pelas autarquias, fundações públicas de direito privado<sup>38</sup>, sociedades de economia mista e empresas públicas, caracteriza-se pela descentralização administrativa. Ou seja, o ente estatal transfere a outra pessoa jurídica pública ou privada o exercício de determinada atividade administrativa.

A administração pública também realiza a sua função executiva por meio de atos administrativos emanados dos seus órgãos e agentes públicos, sendo certo que, quanto a seu objeto, podem ser classificados como:

– atos de império: praticados pela administração pública no gozo de suas prerrogativas, em posição de supremacia perante o administrado;

– atos de gestão: ordenam a conduta interna da administração e de seus servidores;

– atos de expediente: de rotina interna administrativa, praticados por agentes públicos subalternos, que visam a dar andamento aos serviços desenvolvidos por uma entidade, um órgão ou uma repartição.

A execução dos atos administrativos na consecução do interesse público está diretamente relacionada à governança, que é a capacidade de um governo planejar, formular, programar e cumprir funções, relacionando-se intimamente com a ação e a execução de decisões. Refere-se à capacidade administrativa do governo de executar as políticas públicas, ao *modus operandi* das políticas governamentais, bem como ao alcance dos programas de governo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado.

O caso que foi submetido à análise deste Centro de Apoio Operacional refere-se à publicação da Portaria Sead n.º 09, de 13 de julho de 2015, subscrita pelo secretário de Administração do município de Contagem, que delegou a competência para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza, seja por meio físico ou eletrônico, dos fundos financeiro e previdenciário do município, ao servidor Eugênio Cunha dos Santos, diretor-geral do Departamento de Gestão Previdenciária, de forma a verificar eventual conflito com o disposto na Lei Complementar Municipal n.º 005, de 12 de julho de 2005, que instituiu o Conselho Municipal de Previdência (CMP) e previu, no seu artigo 26, inciso IV, a sua competência para conceber, acompanhar e avaliar a gestão operacional, econômica e financeira dos recursos do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos do município de Contagem.

A Promotora de Justiça consulente questiona a legalidade do ato que determinou a sobredita “delegação” de competência para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza dos ditos fundos municipais ao diretor-geral do Departamento de Gestão Previdenciária.

Portaria SEAD N.º 09, de 13 de julho de 2015.

Delega competência para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário e dá outras providências.

O SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM no uso de suas atribuições legais, especificamente as conferidas pelo artigo 14, da Lei Complementar Municipal n.º 062, de 12 de maio de 2009; CONSIDERANDO a necessidade de dar maior celeridade aos assuntos referentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Município de Contagem, em especial nos assuntos que envolvem as movimentações financeiras e bancárias de qualquer natureza, que envolvem o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário; CONSIDERANDO o uso da delegação de competência como instrumento de desconcentração administrativa, com a finalidade de proporcionar maior rapidez e objetividade à administração pública municipal; CONSIDERAÇÃO que a gestão administrativo-financeira e a gestão dos benefícios do PreviCon estão a cargo de unidade gestora única vinculada à Secretaria Municipal de Administração; RESOLVE: Art. 1º Fica atribuída a competência ao servidor EUGÊNIO CUNHA DOS SANTOS, Diretor Geral do Departamento de Gestão Previdenciária, de realizar movimentações financeiras e bancárias, de qualquer natureza, seja por meio físico ou eletrônico, que envolvem o Fundo Financeiro e o Fundo

37 MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 11 ed., Malheiros, fl. 286.

38 Diante do tema aqui enfrentado, consideraremos as fundações públicas de direito público como uma das categorias de autarquias (fundacionais), deixando de lado qualquer abordagem a respeito da celeuma vivenciada na doutrina a respeito.

Previdenciário, inclusive: I – a assinatura de documentos bancários; II – requisição/emissão/cancelamento/assinatura de cheques; III – abertura/encerramento de contas; IV – aplicação/resgate de investimentos; V – transferências bancárias; VI – realização de pagamentos de despesas assumidas pelos Fundos Financeiro e Previdenciário. Art. 2º Ficam convalidados os atos praticados, anteriormente à vigência desta Portaria, desde que atendidos os termos estabelecidos no artigo 1º, pelo servidor mencionado. Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE. Palácio do Registro, em Contagem, aos 13 de julho de 2015

Denota-se das peças apresentadas a esta coordenadoria que o artigo 14 da Lei Complementar Municipal n.º 62, de 12 de maio de 2009, outorgou a gestão administrativo-financeira e a gestão dos benefícios dos fundos financeiro e previdenciário à unidade gestora única, vinculada à Secretaria Municipal de Administração.

Nesse contexto, o artigo 36, I, do Decreto Municipal n.º 107, de 25 de junho de 2013, definiu a competência do Departamento de Gestão Previdenciária para gerir os fundos de previdência municipal.

Percebe-se claramente que a publicação da Portaria SEAD n.º 09, de 13 de julho de 2015, ensejou tão somente a desconcentração do serviço público, haja vista que houve apenas a transferência, com hierarquia, de uma atividade administrativa dentro da mesma pessoa jurídica.

Demonstra-se que o ato do secretário municipal de Administração que designou o diretor-geral do Departamento de Gestão Previdenciária para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza do fundo financeiro e do fundo previdenciário constitui apenas uma rotina interna da Administração que visa ao desenvolvimento de função administrativa pelo servidor público com menor burocracia.

Insta esclarecer que a competência do aludido servidor público para a movimentação financeira e bancária de qualquer natureza do fundo financeiro e do fundo previdenciário não exclui ou minimiza a competência do Conselho Municipal de Previdência para acompanhar e avaliar a gestão operacional, econômica e financeira dos recursos do Regime Próprio de Previdência dos servidores municipais prevista no artigo 26, IV, da Lei Complementar n.º 005, de 12 de julho de 2005.

Ora, é de trivial sabença que a competência para prática de atos administrativos decorre da lei que aponta a autoridade administrativa com legitimidade para fazê-lo, inclusive com delimitação do seu alcance.

No entanto, a competência pode ser objeto de delegação ou de avocação, desde que a lei não tenha conferido exclusividade.

Por um lado, pode-se afirmar que a legalidade é a principal característica da competência, uma vez que sempre decorrerá da lei e, por isso, imutável pela simples vontade dos interessados.

Por outro lado, para que efetivamente se possa falar em transferência de “atos de gestão”, é imprescindível que se identifique, de fato, o que se transfere.

Dessa forma, resta evidente que a simples competência para execução de atos da rotina administrativa, tais como conferência de extratos bancários, emissão de recibo, entre outros, em hipótese alguma pode ser alçado ao “status” de delegação de gestão ou governança.

Logo, no caso que ora se analisa, **uma vez conferida a legitimidade da autoridade que expediu o ato administrativo, seu objeto e extensão de seus efeitos**, não se vislumbra qualquer conflito na aplicação dos dispositivos legais citados, tendo em vista que o ato administrativo exarado pelo secretário de Administração deriva da capacidade de governança, de gestão dos serviços e bens da administração pública, não importando em exclusão ou redução da competência do Conselho Municipal de Previdência para acompanhar e avaliar a gestão operacional, econômica e financeira dos recursos do Regime Próprio de Previdência dos servidores municipais, prevista no artigo 26, IV, da Lei Complementar n.º 005, de 12 de julho de 2005.

Assim, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, são estas as ponderações que este Centro de Apoio Operacional julga pertinentes, sem caráter vinculativo.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 15 de fevereiro 2017.

José Carlos Fernandes Junior  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CAO Patrimônio Público