

# A repartição competencial na administração pública. Os princípios da especificidade e da especialidade em sede de organização administrativa

Sergio de Andréa Ferreira\*

1. O termo **poder**, em **Direito do Estado**, admite uma acepção **orgânica, organizacional, subjetiva, estrutural**; e dois sentidos **objetivos**: um, **estático, conteudístico**, como conjunto de **atribuições e deveres**: é o **poder-dever**; o outro, **instrumental, adjetivo, dinâmico, ativo**, a abraçar os **instrumentos do poder-organização**, para concretizar suas **atribuições**; **tudo, ligado a fins, públicos e sociais específicos**.

2. Com o primeiro significado, vamos encontrar a designação **Poder Público lato sensu**, ou **Governo em sentido largo**; um dos **elementos constitutivos da instituição estatal** (União, Estados federados) e **Intraestatais** (Distrito Federal, Municípios, Territórios).

2.1. Em nosso vigente regime constitucional, têm-se os **três Poderes Políticos – Legislativo, Executivo e Judiciário** – e, fora deles, as **Instituições de Provedoria de Justiça** – o **Ministério Público**, a **Defensoria Pública**, a **Advocacia-Geral da União** e as **Procuradorias locais**.

2.2. Cada um desses grandes **segmentos governamentais**, tem a sua **organização institucional**, constituída de **órgãos**: o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital, Câmaras Municipais; a Chefia do Executivo (Presidente da República, Governadores, Prefeitos) e Ministros de Estado, Secretários de Estado, Municipais e Distritais; Tribunais, Juízos e Conselho Nacional de Justiça; Chefiadas das Instituições de Provedoria de Justiça.

2.3. Nesta moldura, identificam-se a **Organização Política** (Legislativa, Executiva, Judiciária, do MP, etc.), que é complementada pela **Organização Administrativa**, pela **Administração Pública**, segmentada, vinculadamente, a cada nicho da primeira.

3. Cada um dos **entes federativos** é uma **pessoa jurídica**, e como tal, tem sua estrutura composta de **órgãos**, que são os **átomos organizacionais**, e que

\* Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Desembargador Federal, aposentado. Ex-Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

podem ser **unitários, plurais e colegiados**. Nas duas últimas espécies, como elementos estruturais orgânicos, estão presentes os **ofícios**.

**3.1.** Nos **órgãos e ofícios** são lotados os **agentes públicos**, ocupantes de **cargos e empregos**, ou **titulares de mandatos**; cada um com seu **conteúdo de poderes, deveres e responsabilidades**.

**4.** A **Administração Pública**, a **Organização Administrativa** encerra dois segmentos: (a) a **Administração Direta**, formada por **órgãos despersonalizados**, eis que incrustados na **pessoa jurídica estatal ou intraestatal**; e (b) a **Administração Indireta**, integrada por **organismos administrativos personalizados**, as quais, por sua vez, também estão estruturados em **órgãos**.

**5.** O **dúplice sentido objetivo de poder**, o **conteudístico** e o **instrumental**, pressupõe alguns **conceitos prévios da Teoria Geral do Direito Público**.

**6. Personalidade** é a **aptidão** para ter direitos e obrigações. Como diz PONTES DE MIRANDA<sup>1</sup>, *'a possibilidade de se encaixar em suportes fáticos, que, pela incidência das regras jurídicas, se tornam fatos jurídicos; portanto, a possibilidade de ser sujeito de direito': 'o ser sujeito de direito é entrar no suporte fático e viver nas relações jurídicas, como um dos termos dela'*.

**6.1.** É, pois, a primeira **qualidade jurídica**, **pressuposto da titularidade de poderes, direitos, deveres e obrigações**.

**6.2.** Acentua PONTES<sup>2</sup> que a nomenclatura **'sujeito de direito'** é forma elíptica: o **sujeito** o é de **'direitos, pretensões, ações, exceções, deveres, obrigações e situações passivas nas ações e exceções; é a possibilidade de ser sujeito em relação jurídica, ativo e passivo'**

**7.** Têm-na o **ser humano**, a **pessoa física**; e certas **organizações que servem a fins determinados**<sup>3</sup>.

**7.1.** É que há **interesses humanos não meramente individuais**, mas **públicos, coletivos e sociais**, cuja consecução transcende as forças e a duração da vida de um homem isolado. Daí, a necessidade de **uniões e instituições**, de **organizações criadas para a realização de tais fins**<sup>4</sup>. Recebendo o selo da **personificação**, essas **organizações** se fazem **pessoas jurídicas**.

1 *Tratado de Direito Privado*, Campinas, Bookseller, 1999. I: 207

2 *op. e vol. cit.*, Rio, Borsoi, p. 317.

3 LUDWIG ENNECERUS, *Derecho Civil*, 1º vol., p. 325.

4 ENNECERUS, *op. e vol. cit.*, p. 434/5.

7.2. Anote-se que, se é certo que todo **ser humano é pessoa**, nem toda **organização é pessoa jurídica**, como ocorre com o **condomínio edilício**; e como a **organização** da própria **Administração Pública Direta e Indireta**, em seu todo; pois que a primeira, reitera-se, é formada de **órgãos despersonalizados**; e a segunda, integrada, é verdade, por **pessoas jurídicas** – as **pessoas jurídicas administrativas** –, mas sem **personalidade**, se considerada em sua globalidade.

8. A **pessoa tem capacidade de direito**, a **capacidade de gozo**, de **fruição**, ou seja, de ser **sujeito ativo**, ou de ser **sujeito passivo** de direitos, poderes, obrigações, deveres, pretensões, ações e exceções.

9. O **conceito** associa-se ao de **legitimidade** ou **legitimação**, que especifica o de **capacidade de direito**.

10. No **Direito Privado**, o **homem** e a **mulher**, **pessoas físicas**, **podem**, segundo é costume dizer, **tudo que não lhe é proibido**. Sofrem, porém, **limitações negativas** em sua **capacidade de direito**, e assim, experimentam **ilegitimidades**, ou seja, **inidoneidades**, como a de certas pessoas para o **exercício da tutela**, em relação a algumas outras.

10.1. São **vedações** à prática de certos atos, ao exercício dos **poderes de disposição** e de **aquisição**, à **assunção** de determinadas **qualificações jurídicas**.

10.2. Escrevemos em anterior estudo<sup>5</sup>:

*“TEIXEIRA DE FREITAS, em seu Esboço, art. 21, define capacidade de direito (diferente de personalidade), como o grau de aptidão para a aquisição de direitos. Explica o juriconsulto (p. 15):*

*‘Grau de aptidão: não digo aptidão, porque não há pessoa sem capacidade de direito, por maior que fosse o número das proibições do Código. Desta maneira a capacidade de direito envolve sempre uma idéia relativa, mesmo em cada pessoa dada, visto que todas as pessoas são capazes de direito quanto ao que o Código não lhes proíbe, e ao mesmo tempo incapazes de direito quanto ao que se lhes proíbe.*

.....

*É interessante observar que, assim como toda pessoa tem limitações na sua aptidão jurídica, e o que fica, de conteúdo, é a medida da capacidade de direito, há casos de existir essa, sem aquela, como ocorre com o condomínio horizontal, o espólio.”*

5 Registro Público-Estado Civil-Competência de Serventia, Revista Forense, 349: 216/217.

11. Mas, mesmo no *ius privatum*, já no concernente às **peças jurídicas** e a **entes não personificados**, a **capacidade de direito e a legitimidade** assumem uma **feição positiva**, com a fixação do **limite positivo de conteúdo de poderes**; ou seja, da **medida de até onde vai a legitimidade**; qual é o seu **espaço de direito**.

11.1. Existem, igualmente, neste caso, as **limitações negativas**, e, portanto, **impedimentos, incompatibilidades, vedações tópicas, ilegitimidades**, que desfalcam a **capacidade de direito**, por si só já **balizada pelos limites de seu conteúdo positivo**.

12. No *ius publicum*, o princípio é o de que, quer as **peças físicas**, como **agentes públicos**, titulares de **cargos e funções públicos**, quer as **peças jurídicas**, quer os **órgãos** e as **instituições não personificados**, só têm a **capacidade de direito e a legitimidade**, que o **ordenamento jurídico lhes confere**.

12.1. Lida-se, portanto, com **conteúdos positivos**, independentemente, é claro, das **limitações negativas**.

12.2. Recorramos à lição de ORLANDO GOMES<sup>6</sup>:

*“Legitimação. A doutrina moderna faz distinção entre capacidade e legitimidade.*

*A distinção veio do Direito Processual. Para exercer o direito de ação, não basta que o titular seja capaz. É preciso que seja parte legítima, isto é, idônea para movimentar a relação processual, por ter interesse a ser protegido. Pode alguém ser capaz, mas não ter legitimidade ‘ad causam’.*

12.2.1. O **Direito Processual** oferece, em verdade, esse exemplo elucidativo da distinção apontada: a **capacidade de ser parte (capacidade de direito)** tem, na *legitimatio ‘ad causam’*, na **legitimidade de agir**, sua **medida (arts. 3º e 267, VI, do CPC)**.

12.2.2. A aferição da **legitimação** consiste *‘em saber se as partes (na ação) são os sujeitos da relação ou situação jurídica ‘sub iudice’*:

12.2.3. O mesmo Autor, no trabalho *‘Do Interesse à Simples Declaração’*<sup>8</sup>, cita, com aplausos, o **antigo CPC de São Paulo**, segundo o qual a **ilegitimidade ‘ad causam’** resulta *‘da falta de identidade entre a pessoa do autor ou do réu e aquela a quem ou contra quem a lei concede a ação’ (art. 230, II)*. E acrescenta (p. 101):

6 *Contratos*, Rio, Forense, 1959, p. 50/51.

7 LUIZ MACHADO GUIMARÃES, *‘Comentários. ao CPC’*, Rio, Forense, 1942, IV: 366.

8 *Estudos de Direito Processual Civil*, Rio, Jurídica, 1969, p. 161.

*“A legitimação (*‘legitimatío ad causam’*) é, portanto, o reconhecimento do autor e do réu, por parte da ordem jurídica, como sendo as pessoas facultadas, respectivamente, a pedir e contestar a providência que é objeto da demanda.”*

13. Diferente é a **capacidade de ação**, também chamada de **capacidade de ato, de fato, de obrar**, que, em sua amplitude máxima, engloba a **capacidade negocial**, e a de **prática de outros atos jurídicos**, assim como a **capacidade delitual**; ou seja, por si só, praticar atos que sejam **atos jurídicos lícitos e atos tidos como ilícitos**.

13.1. As **organizações personificadas** têm, e as **não-personificadas** podem ter, **capacidade de direito e de ação**.

13.2. Os **poderes Políticos** e as **Instituições Políticas Provedoras de Justiça**, antes referidas, não têm **personalidade jurídica**. Têm-na os **organismos da Administração Indireta**, incluídas as **autarquias**.

13.2.1. Toda têm, no entanto, **positivamente** e com as **limitações negativas**, **capacidade de direito** bitolada pela **legitimidade**, e **capacidade de ação**, na  **moldura** que a **Constituição** atribui aos primeiros; e **aquela** e a **lei** conferem aos últimos.

14. Nas hipóteses vistas, em que a **capacidade de direito**, a **legitimidade** e a **capacidade de ação**, são fixadas com **conteúdo positivo**, fazem-se importantes as noções de *‘objeto’* e de *‘fim’*, eis que esses só estão presentes naquilo que está contido no **escopo**, ou seja, na abrangência do **objeto** e da **finalidade** com que são conferidos aos seus titulares.

14.1. Vê-se, pois, a relevância do **fim**, da **finalidade**, que corresponde ao **interesse** para cuja **realização** foi criada a **organização**, a **instituição**, a **pessoa jurídica**, o **órgão**; e o foram os **cargos e funções** dos **agentes públicos**. E do **objeto**, que é o **conjunto de atividades** que podem ser desenvolvidas para obtenção da satisfação do **fim**.

14.2. O **fim**, e o cognato **objeto**, hão de ser **específicos**. É o atributo, **necessário**, da **especificidade**.

14.3. Assim, o **art. 46, I, do Código Civil**, ao tratar do **registro das pessoas jurídicas**, faz obrigatória a indicação, do mesmo, dos *‘fins’* da **pessoa jurídica**; e o **art. 54, I**, prescreve quanto ao **estatuto das associações**, que haverá ele de conter os *‘fins’* da entidade.

14.3.1. No tocante às **fundações (art. 62 do CC)**, exige a *‘especificação do fim’*, no **ato de sua instituição**, pelo que, a propósito, anota PONTES DE MIRANDA<sup>9</sup> que essa imposição da **especificação do fim** *‘é para*

9 *op. vol e loc. cit.*

*se exigir que seja designado o mais exatamente possível*; eis que *'não bastaria dizer-se 'fim de beneficência' ou 'fim de caridade', ou 'para aplicação de beneficência'*. A propósito, o **Código de 2002 (art. 62, parágrafo único)** prescreve que as **fundações** tenham *'fins religiosos, morais, culturais, ou de assistência'*.

**4.3.2.** Quando se trata de **sociedades**, o **Código Civil** determina a menção, no **contrato social**, ao *'objeto'* (art. 997, II), sendo que o vigente **Direito de Empresa** atribui, sempre, à espécie corporativa societária, o **fim econômico**, ou seja, para o **exercício de atividade econômica**, com a partilha dos resultados da mesma (art. 981).

**14.4.** Verifica-se, pois, a **inafastável vinculação ao fim**, das **atividades** que podem ser desenvolvidas pelo ente jurídico. Tanto assim, ser comum designar-se o **fim**, de *'objeto'*<sup>10</sup>, mas, este último é *'o que se prevê como atividade'* da **pessoa jurídica para realizar seu fim**<sup>11</sup>. Daí, ver-se a **inter-relação, necessária**, entre **objeto e fim**; o liame entre a **capacidade de direito**, a **legitimação** e a **capacidade de ação**.

**15.** No **Direito Público**, destaca-se que os **entes da Administração**, sejam **órgãos, cargos e funções, ofícios, instituições, organizações, personificadas, ou não**, são dominados por esse **princípio da especificidade**, segundo o qual só têm **capacidade de direito, legitimação, e capacidade de ação**; apenas podem despendar seus **recursos**, nos **estritos limites constitucionais e legais; objetivando**, mercê do desenvolvimento de **atividades determinadas**, com os **fins específicos** para os quais **foram criados** e lhes foi atribuída **competência**.

**15.1.** O **fim**, a **meta objetivada**, é a **obtenção da consecução** do atendimento ao **interesse, público ou social, visado**, para o que o **ente** realiza seu **objeto**, ou seja, exerce uma **função**, que, juridicamente, é a **atividade com comprometimento finalístico**.

**15.2.** O **objeto** é o **fim imediato**, o conjunto de **atividades-meio** para a realização do **fim mediato**, que é a **finalidade**. É o **objeto** jungido à concretização do **objetivo**.

**16.** Igualmente relacionados com a **competência pública**, porquanto base de **licitude do objeto**, da **atividade** a ser desenvolvida, na **sadia consecução do fim**, são os **motivos**, isto é, os **antecedentes de fato e de direito** que servem de respaldo à atuação do órgão administrativo, e que precisam, os primeiros,

10 PONTES, *op. cit.*, 3ª ed., 1984, XLIX: 12.

11 PONTES, *op. e vol. cit.*, p. 14

ser **existentes, reais**; e, os segundos, **juridicamente hábeis** a legitimar a prática dos atos administrativos, sob pena de **nulidade** desses.

**16.1. O art. 2º, parágrafo único, d, da Lei 4.717/65**, conceitua o vício de **inexistência dos motivos**, como verificado,

*‘quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.’*

**17.** O elemento **finalidade**, tal como ocorre com os **motivos**, tem, no **Direito Público**, uma importância jurídica desconhecida no **Direito Privado**, o que se compreende, porquanto seu **controle** é fundamental como **garantia da legalidade da atividade administrativa**, nos termos do **art. 37 da CF**. É, pois, **elemento vinculado da atuação administrativa**.

**17.1.** A **competência**, que a lei confere à **Administração Pública**, não é um *‘cheque em branco’*. Ela o faz visando, sempre, à satisfação de um **determinado fim de interesse público ou social**; nunca um *fim de interesse particular*, nem, tampouco será *qualquer fim de interesse público ou social*. Há **tipicidade** quanto ao **fim** que justifica, que legitima a atuação do administrador. Assim, um **agente sanitário** não pode valer-se de sua competência, para interditar as instalações de um clube, visando, não à preservação da saúde pública, mas sim, à segurança pública.

**17.2.** Assim, se há **contrariedade** ou **exorbitância** em relação ao **fim institucional**, os atos praticados estão eivados da mácula do **desvio de poder**.

**17.2.1.** Conceitua o **art. 2º, parágrafo único, e, da Lei nº 4.717, de 29.06.65 (Lei da Ação Popular)**: *o ‘desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’*.

**17.2.2.** É do **Direito Inglês** a teoria do **ultra vires**, o **détournement du pouvoir** do **Direito Francês**, estudados, quer no campo do **Direito de Empresa**, do **Direito Institucional**, e no capítulo dos **vícios do ato administrativo**. O detentor da **competência**, com seu conteúdo de **poderes, faculdades, deveres e responsabilidades**, deles se vale para atender a **interesse**, que não é aquele cuja consecução legitima sua atuação.

**17.3.** Também **típico**, ou dentro de um espectro de **opções** informadas pelos **princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da utilidade**, é o **objeto**, a saber, o **conteúdo da função**, a constelação de **atividades**, que devem ou podem ser utilizadas na realização do **fim** da atuação da AP.

**17.3.1.** No tocante ao **objeto**, ao **conteúdo da atividade** desenvolvida, o **vício** que o inquina é o da **ilicitude**, por sua **impossibilidade jurídica** ou **fática**. Estatui o **art. 2º; parágrafo único, c**, da **Lei nº 4.717/65**, a *'ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação da lei, regulamento ou outro ato normativo'*.

**17.4.** O **poder**, a **competência**, a **atribuição**, a **função**, repita-se, estão **afetados, vinculados à consecução de um fim**, o que corresponde, ao atendimento de um determinado **interesse**; e às formas de satisfazê-lo. Em conseqüência, cada um deles só pode ser exercido, objetivando o atendimento do **interesse específico**.

**17.5.** Renove-se, tratar-se do **princípio da especialidade**; a fazer distintas as atribuições de cada um desses **elementos**, ainda que pertinente a **um mesmo interesse**.

**17.6.** Desse modo, a **competência**, a abraçar o **objeto**, como **atividade** e como **instrumento**, para alcançar o **objetivo**, cuja realização o **exercício** dela deve efetivar, prende-se, de tal forma, a essa **finalidade**, que, cite-se novamente, o **art. 2º, parágrafo único, e**, da **Lei nº 4.717/65**, Lei da Ação Popular, alude ao **fim** *'previsto, explícita ou implicitamente, na regra da competência'*.

**17.7.** Grife-se a referência à **explicitude** ou **implicitude**, da previsão legal do **fim**, em sede de **Direito Público**.

**17.7.1.** Não há, nisso, quebra do **princípio da especificidade do fim**, devendo, esse, se não **explícito**, ser identificado pela exegese adequada do ordenamento jurídico. **Fim implícito** é o que **resulta da lei cogente**: é o **fim natural**, porque, independentemente de **não estar expresso**, a lei o estabeleceu, exurgindo da própria regra de competência.

**17.8.** Essa **cogação natural**, entre **competência** e **fim**, faz com que muitos administrativistas reduzam o tradicional número de elementos do ato administrativo, agrupando **competência** e **fim**. Por seu lado, PONTES<sup>12</sup> afirma que o **fim** abrange a **causa** (*a que título* o ato é praticado: *a título punitivo, premial, remuneratório*) e o **motivo** (*'matéria de fato e de direito em que se fundamenta o ato'*) (**art. 2º, parágrafo único, d**, da **Lei 4.717/65**). Desse modo, mixam-se o **porquê**, o *a que título* e o *para quê*.

**18.** A **competência** alcança o **objeto**, a **atividade**, seus **motivos** e se vincula ao **fim**, que são **elementos** de um **conjunto**, cuja **higidez** é necessária à **validade da atuação governamental**.

12 *op. cit.* III: 108.

**18.1.** A **competência** é elemento vinculado da ação administrativa. Está em jogo, portanto, o **princípio da legalidade**, em seu aspecto nuclear (art. 37 da CF).

**18.2.** É nessa conjugação inter-relacional que se deve entender o conceito de '*atribuições*' dos **entes jurídico-administrativos**; e, daí, ficou caracterizada a **incompetência** quando o **atuar administrativo** '*não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou*'.

## 19. Atentemos aos vários **níveis competenciais**.

**19.1.** Em grau **macro**, os mais amplos **poderes**, no sentido **objetivo**, são a **legislação** (**poder legiferante**); a **execução** (**poder executivo**), englobando a **administração** (**poder administrativo**); e a **jurisdição** (**poder jurisdicional**).

**19.2.** Trata-se das **funções estatais**: **criar o direito** (**legislação**); **executá-lo**, **concretizá-lo** (**execução**) e **aplicá-lo** (**solucionar litígios**), com os respectivos **instrumentos de exercício**.

## 20. Fixemo-nos no **poder de administração**.

**20.1.** Esse desdobra-se em **atribuições**, agrupadas em **competências** de **órgãos**, **organismos**, **personificados**, ou **não**, **cargos** e **funções**, que são **comprometidos finalisticamente**, com determinado **objetivo**, para cuja, **consecução**, mercê da **atividade administrativa** adequadamente **motivada**, **lhes são disponibilizados** os **instrumentos** pertinentes à **concretização do objeto**; e imputadas as **responsabilidades** respectivas.

**20.2.** Conforme salientado, os **agentes públicos**, são titulares de **funções públicas lato senso** e em sentido **estático** (**cargos** e **empregos**); as quais, em sede administrativa, são definidas como

*'conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor'* (art. 3º, parágrafo único, da Lei 8.112, de 11.12.90).

**20.3.** Vê-se, portanto, a **integração** entre, de um lado, as **funções dos órgãos** e **organismos**, e, de outro, as **funções dos agentes públicos**, eis que as **atribuições**, que compõem o conteúdo dessas últimas, se subsumem naquelas primeiras.

**20.4.** Esses são os elementos constitutivos da **capacidade de direito**, com as correspondentes **legitimidades**, traduzidas em **atribuições**, servidas por **meios de atuação**, a **capacidade de obrar**, tudo sob **responsabilidades**, de cada **organismo**, e **órgãos** que o compõem; e das **funções públicas**, que os **agentes** ocupam e exercem, através deles.

21. O primeiro **princípio regente** é o da **especificidade**, de **fins**, **objeto** e **motivos**, elementos cognatos, como vimos, com a noção de **competência**, como **qualificação jurídica** atribuída a determinado **organismo**, **instituição**, **órgão**, **organismo**, **personificados**, ou **não**, para, **dentro dela**, traduzida em **função**, em **atividade**, ser exercida uma parcela do **poder**, que está afeto ao **Poder** ou **Instituição Política** correspondente.

22. O **Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública**, que estabelece **normas gerais sobre a AP Direta e Indireta**, as **entidades paraestatais** e de **colaboração**, elaborado por Comissão de Juristas, instituída pela Portaria nº 426, de 06.12.07, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, explicita que

*'a administração indireta é integrada por entidades, com personalidade jurídica, dotadas de autonomia administrativa e funcional, vinculadas aos fins destinados em suas leis específicas.'*

23. A matriz constitucional reside na disposição do **inciso XIX do art. 37 da CF**, o qual preceitua que

*'somente por lei específica poderá ser criada autarquia'.*

24. **Especificar** encerra dois sentidos.

24.1. O primeiro é o **jurídico**, de *'formação de uma 'nova species', coisa nova'*<sup>13</sup>.

24.1.1. É o que a lei, constitucionalmente prevista no dispositivo citado, faz: é **específica**, porque, é claro, **específica**, cria uma **nova 'species'**; no caso, um novo **ser jurídico**, produto de *'specificatio'*, **especificação**, *'substantivo estranho às fontes romanas'*<sup>14</sup>.

24.1.2. É o significado de *'especificação'*, por exemplo, como modalidade de aquisição da propriedade móvel, nos **arts. 1.269 a 1.271 do Código Civil**; o primeiro dos quais alude a obter **espécie nova**.

24.2. Mas, ao instituir o **novo ente**, **especificá-lo**, dando-lhe **identidade própria**, dentro do **gênero**, a **lei específica**, também no **segundo sentido**.

24.2.1. Já agora, *'especificar é apontar distinta e individualmente'*, e diz respeito ao **fim**, ao **objeto**, aos **motivos**, ao que se liga, conforme salientado, a **competência**, com seu conteúdo de **atribuições**, **poderes**, **responsabilidades**; conteúdo com seus **limites positivos e negativos**, e concretizado pelo **exercício**, com suas **limitações**.

13 PONTES, *op. cit.*, I: 429

14 PONTES, *IB.*

**24.2.2. Especificação**, neste segundo significado, é a indicação, com precisão, a descrição pormenorizada, o detalhamento, quanto aos elementos do referido conjunto.

25. O ente jurídico que tem **competência**, segundo o critério hábil de determinação, **exerce a parcela potestativa e funcional de poder, com exclusão de qualquer outro**<sup>15</sup>.

25.1. De um modo muito especial, no **Direito Público** a noção de **legitimação** é relevante.

25.1.1. É que a **capacidade de direito** vai **especificando-se** em **legitimações**, que vão **especializando**, em **graus sucessivos**, as **competências**, sempre no inter-relacionamento entre **poder, função, competência, objeto, finalidade** e **motivos**.

25.2. Técnico-juridicamente, a **competência** é uma espécie de **legitimidade**, conceito que, como vimos, se agrega aos de **capacidade de direito** e de **fato**.

25.2.1. Estão, portanto, em linha de consideração as figuras jurídicas, básicas, em **Direito Público**, da **competência**, do **objeto** e da **finalidade**.

25.2.2. O vocábulo '**competência**' tem interessante etimologia. Deriva do latim '**competentia**', *simetria, proporção, posição relativa dos astros*; que, por sua vez, provém de '**competere**', *competir, disputar*. Em espanhol, '**competencia**' abrange o significado de *competição, concorrência, disputa*.

25.2.3. Juridicamente, está ligada às idéias de **legitimidade** e de **capacidade para agir**, para **exercer poderes e direitos**; para **desempenhar uma função**; referenciada a uma **pessoa física ou jurídica**, ou a um ente não personalizado; a um **órgão**, a um **ofício**.

25.2.4. Note-se que, no próprio **Direito Processual**, a **capacidade de direito (de ser parte)** e a **legitimidade ad causam** são conferidas positivamente.

26. No âmbito da **AP Indireta**, o **princípio da especificidade**, nos termos assinalados, desdobra-se no **princípio da especialidade** ou **especialização**.

26.1. Em sede de **princípio da especialização**, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>16</sup> alude a '**capacidade específica**': E lembra: '*Embora esse princípio seja normalmente referido às autarquias*', *não há razão para negar a*

15 cf. HORTENCIO CATUNDA DE MEDEIROS, *Esquema de Teoria Geral do Processo*, Rio, Renovar, 5ª ed., 2010, p. 40.

16 *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas, 22ª ed., p. 68/69.

*sua aplicação quanto às demais pessoas jurídicas, instituídas por lei, para integrarem a Administração Pública Indireta. Sendo necessariamente criadas ou autorizadas por lei (conforme norma agora expressa no artigo 37, incisos XIX e XX, da Constituição), tais entidades não podem desvirtuar-se dos objetivos legalmente definidos. Com relação às sociedades de economia mista, existe norma nesse sentido, contida no artigo 237 da Lei nº 6.404, de 15-12-76, em cujos termos 'a companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição'. Significa que nem mesmo a Assembléia Geral de acionistas pode alterar esses objetivos, que são institucionais, ligados a interesse público indisponível pela vontade das partes interessadas.'*

**26.2.** OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO<sup>17</sup>, disserta:

*"As pessoas jurídicas de direito público têm capacidade de direito e de fato, na conformidade com a sua natureza e fim, segundo a sua especialidade, que constitui a razão de sua criação e dá a sua configuração como tal.*

*Assim, não podem exercer atividade pública estranha das que que a especificam, segundo o ato do Legislativo que as criou, ou do Executivo, que assim procedeu nos termos legais. Os seus estatutos e regimentos hão de conformar-se com o princípio da sua especialidade, pois as pessoas jurídicas de direito público existem para desempenhar tão somente o fim que lhes é próprio, e que conota a sua natureza e delimita o seu campo de ação.*

.....

*Como salientado, as pessoas jurídicas de direito público têm capacidade específica de direito público segundo o princípio de especialidade e, outrossim, de direito privado, condizente ao bom desempenho das suas atribuições públicas, e exercidas nos limites previstos pelo direito público."*

**27. A especialidade** opõe-se à **generalidade**. **Especializar** é *distinguir, particularizar, discriminar* dentro de um **gênero**.

**27.1.** Neste sentido, a **competência especial** de um órgão, em relação à **competência geral** de outro; como a do juízo de família, ou falimentar, em face da **competência cível geral**.

**27.2.** Sob a óptica da **teoria dos conjuntos**, a inter-relação entre o **geral** e o **especial**, entre o **gênero** e a **espécie**, é a de **conjunto** e **subconjunto**.

<sup>17</sup> *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio, Forense, 1974, II: 213/214.

28. É relevante, igualmente, abordar-se a distinção entre **poderes gerais**, **poderes genéricos** e **poderes especiais**.

29. Aqui, o último sentido confunde-se com o de **especificação de poderes**.

29.1. Daí, também, falar-se em **princípio da especialidade**, em sede de  **fins** e correspondente **objeto** das entidades da **Administração Indireta**, porquanto não têm elas **poderes gerais**, mas sempre **especiais**; que são aqueles atribuídos para determinados  **fins**, cuja consecução se obtém, mediante a prática de **determinados atos**.

30. Quanto a serem, ou não, **genéricos** os **poderes**, a distinção calca-se na **abrangência vertical** do **objeto** ou do **conjunto dos destinatários**.

30.1. Assim, a competência originária do STF, em **matéria penal**, abrange os **crimes comuns**, mas apenas quando os réus sejam determinadas autoridades.

30.2. Na fixação de **competências**, que são **repartições dos poderes**, esses vários conceitos e classificações não se excluem, mas se complementam.

30.3. Daí, a relevância dos critérios de fixação *ratione materiae, personae, loci, temporis*, ou **pela hierarquia**.

30.4. Quando se fala em competência *ratione personae, loci, temporis, materiae*, estamos, na verdade, tratando das **dimensões eficaciais das normas de competência**, ou, em outras palavras, das **atribuições** que formam o seu conteúdo.

30.4.1. Esses conceitos traduzem o **âmbito espacial**; o ponto ou **segmento da linha do tempo**, o **conjunto de destinatários**; o **assunto** sobre o qual se exerce a competência.

30.4.2. Quer no **Direito Privado**, quer no **Público**, todo esse conjunto de elementos engloba, destarte, além da **matéria, objeto da competência**, os **destinatários da atuação administrativa**: é o campo da **competência *ratione personae***.

30.4.3. Os **destinatários** podem formar um **conjunto aberto**, ou um **conjunto fechado**; sendo que, nas **fundações**, a figura do **beneficiário** assume relevo especial.

30.5. No **Direito Público**, a **competência**, com o sentido abrangente aqui focalizado, envolve todos esses aspectos, e ainda os outros apontados.

30.6. PONTES<sup>18</sup> fala, a propósito, em **fatos determinantes da competência**.

18 *Coms. ao CPC*, Rio, Forense, 1974, II: 159.

Se as várias **determinantes competenciais** não estiverem todas presentes, a atuação administrativa estará maculada pelo vício da **incompetência**, sob a modalidade de **invasão de funções**; o que é tido como o mais grave das defeituosidades.

**30.7.** Assim, quando se alude a **competência**, na sua relação com o **objeto** e **finalidade**, esse conjunto está vinculado aos nichos referidos: as pessoas destinatárias; a matéria envolvida; o lugar alcançado pelo exercício das atribuições; o momento desse exercício; e o posicionamento na linha hierárquico-administrativa.

**31.** Neste cenário, a **competência** de uma **autarquia** é sempre *taxativa, exaustiva, explícita, enumerada*, e nunca meramente *enunciativa* ou *exemplificativa*.

**31.1.** O que há, tal como ocorre na **repartição competencial federativa**, são os **poderes implícitos** (os *'implied powers'*), também denominados **resultantes** ou **decorrentes**, por serem inerentes à realização do **objeto** e dos **fins** atribuídos à entidade da Federação.

**31.2.** A **especialidade** conduz à **exclusividade**, se considerado o conjunto que determina a competência, ou seja, **fim, objeto, motivo e destinatários**.

**31.3.** No **setor administrativo**, no mesmo âmbito federativo, não há competência **concorrente**, nem **comum**.

**31.3.1.** Pode haver **complementariedade**, mas a **natureza da função é diversa**, como a de um *órgão que regula* (v.g., Conselho Nacional de Previdência Complementar), e *outro que regulamenta e fiscaliza* (a PREVIC, no mesmo setor).

**31.4.** A **especificidade** do **fim**, do **objeto** e dos **motivos**, a que se vincula a **competência** de uma **autarquia**, conduz à **especialização competencial**, na conformação do **princípio da especialidade**.

**31.4.1.** É que, como consabido, a **autarquia**, embora seja uma pessoa jurídica de direito público, não é uma *'duplicata'* do **Estado**. Esse tem uma **competência geral**, em termos **político-administrativos**: a **entidade autárquica**, como **serviço** (no sentido subjetivo do termo; art. 5º, I, do Decreto-lei nº 200, de 25.02.77) **personalizado**, corresponde a um **desfalque** na **competência estatal**, que é **geral**.

**31.4.2.** Essa **especialização** faz-se sumamente relevante, porque só a **autarquia**, na Administração Indireta, pode exercer as atividades que exijam a titularidade do **ius imperii**, inclusive o **poder de polícia**.