

Prefeitura Municipal de Maricá do Estado do Rio de Janeiro

# MARICÁ-RJ

Guarda Municipal

OT019-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Prefeitura Municipal de Maricá do Estado do Rio de Janeiro

Guarda Municipal

EDITAL N° 2/2019

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chierigatti e João de Sá Brasil  
Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto  
Noções de Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti e Profº Fernando Zantedeschi  
Noções de Direito Constitucional - Profº Rodrigo Gonçalves  
Noções de Direito Penal - Profº Rodrigo Gonçalves  
Noções de Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves  
Noções de Direitos Humanos - Profª Bruna Pinotti  
Legislação Específica - Profª Marcela Almendros

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina  
Leandro Filho  
Christine Liber

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thais Regis  
Renato Vilela  
Victor Andrade

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# APRESENTAÇÃO

## PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%\*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

\*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

## CURSO ONLINE



### PASSO 1

Acesse:

[www.novaconcursos.com.br/passaporte](http://www.novaconcursos.com.br/passaporte)



### PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

\*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

**Ex: JN001-19**



### PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Interpretação de textos, com domínio de relações discursivas, semânticas e morfosintáticas.....	01
Tipos textuais: narrativo, descritivo, argumentativo e injuntivo.....	08
Gêneros discursivos.....	08
Coesão e coerência textual.....	09
Valor dos conectivos.....	14
Semântica: sinonímia, polissemia, homonímia, hiperonímia, hiponímia.....	15
Figuras de linguagem: hipérbole, metáfora, metonímia, personificação e outros.....	18
Estrutura e formação de palavras: composição, derivação e outros processos.....	22
Flexão nominal e verbal. Emprego de tempos e modos verbais.....	24
Classes de palavras.....	24
Regência nominal e verbal.....	62
Concordância nominal e verbal.....	68
Estruturação de períodos: coordenação, subordinação e correlação.....	76
Pontuação.....	86
Variação linguística.....	89
Ortografia vigente.....	90

## RACIOCÍNIO LÓGICO

Sequências Lógicas e leis de formação: verbais, numéricas e geométricas.....	01
Teoria dos conjuntos: simbologia, operações e diagramas de Venn-Euler.....	07
Problemas com tabelas.....	10
Problemas sobre as quatro operações fundamentais da Matemática.....	20
Proporções.....	34
Regra de três simples e composta. Regra de Sociedade.....	39
Análise Combinatória: aplicações do Princípio Fundamental da Contagem e do Princípio da Casa dos Pombos.....	42
Noções de probabilidades: definições, propriedades e problemas.....	49

## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

Noções de informática: conceitos. Componentes dos sistemas de computação: hardware e software. Software Básico, software utilitário, software aplicativo e software livre: conceitos.....	01
Rede de computadores (cabeadas e wireless) e equipamentos de conectividade: conceitos e aplicações. Conceitos, funções e aplicações de Internet. Tipos e características dos navegadores e dispositivos móveis. Conceitos sobre tecnologias e ferramentas de colaboração, computação na nuvem, correio eletrônico e webmail, grupos de discussão, fóruns, wikis e redes sociais.....	06
Sistema Operacional Windows 7/8.1(Português), Linux e LibreOffice 6.3.1 (Português): conceitos, interface, comandos, funções, recursos e usabilidade.....	29

# SUMÁRIO

Editor de texto MS Word 2007/2010/2013/2016 (Português): conceitos, comandos, recursos e usabilidade.....	41
Planilha eletrônica MS Excel 2007/2010/2013/2016 (Português): conceitos, comandos, recursos e usabilidade (interface, bancos de dados, criação de planilhas, referências a células, cópia lógica, uso de fórmulas e funções, modelos, geração de gráficos, formatação de células e impressão).....	51
Redes de computadores e Internet: conceitos, tecnologias, ferramentas, aplicativos e serviços.....	62
Segurança da Informação: conceitos, princípios, problemas, ameaças, ataques. Backup e antivírus.....	62

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Princípios da administração pública.....	01
Atos administrativos: atributos, elementos, discricionariedade e vinculação, classificação, espécies, extinção, fatos e atos da administração.....	04
Poderes administrativos: regulamentar, disciplinar, hierárquico e de polícia.....	10
Restrições do Estado sobre a propriedade privada: requisição administrativa, desapropriação, tombamento e servidão administrativa.....	17
Administração Pública Direta e Indireta.....	24
Servidores públicos: agentes públicos, regime jurídico, esferas de responsabilidade, aposentadoria, direito de greve, acumulação de cargos, sistema remuneratório.....	27
Processo administrativo.....	31
Bens públicos.....	34
Controle da administração pública: administrativo, legislativo e judicial.....	39
Responsabilidade civil do Estado.....	48
Licitação e Contratos administrativos.....	53

## NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição Federal de 1988: Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais (art. 5º ao 17).....	01
Título III - Da Organização do Estado (art. 18 ao 43).....	14
Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (art. 136 ao 144).....	28

## NOÇÕES DE DIREITO PENAL

Código Penal Brasileiro - Parte Especial. Título I - Dos Crimes contra a Pessoa (art. 121 ao 154-B).....	01
Título II - Dos Crimes contra o Patrimônio (art. 155 ao 183).....	06
Título V - Dos Crimes contra o Sentimento Religioso e contra o Respeito aos mortos (art. 208 ao 212).....	11
Título VI - Dos Crimes contra a Dignidade Sexual (art. 213 ao 234-C).....	12
Título VII - Dos Crimes contra a Família (art. 235 ao 249).....	14
Título VIII - Dos Crimes contra a Incolumidade Pública (art. 250 ao 285).....	16

# SUMÁRIO

Título IX - Dos Crimes contra a Paz pública (art. 286 ao 288-A).....	19
Título X - Dos Crimes contra a Fé pública (art. 289 ao 311-A).....	20
Título XI - Dos Crimes contra a Administração Pública (art. 312 ao 359).....	23

## NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL

Código de Processo Penal Brasileiro - Livro I: Do Processo em Geral. Título I - Disposições Preliminares (art. 1º ao 3º).....	01
Título II - Do Inquérito Policial (art. 4º ao 23).....	01
Título III - Da Ação penal (art. 24 ao 62).....	04
Título IV - Da Ação civil (art. 63 ao 68).....	09
Título IX - Da Prisão, das Medidas cautelares e da Liberdade Provisória (art. 282 ao 350).....	10

## NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Aspectos históricos.....	01
Características. Classificação. Dimensões/Gerações.....	05
Tratados e demais documentos internacionais de proteção dos direitos humanos: a) Carta Internacional dos Direitos Humanos de 1948; b) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; c) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; d) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; e) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e respectivo Protocolo Facultativo; f) Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e Protocolo Opcional; g) Convenção sobre os Direitos da Criança; h) Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras Nelson Mandela); i) Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José da Costa Rica").....	08
Sistemas de proteção de direitos humanos: universal (ONU), americano (OEA), europeu e africano.....	71
Constituição Federal de 1988: Direitos e garantias fundamentais, Cláusula pétrea, Tratados internacionais de direitos humanos, Emenda constitucional nº 45/2004.....	73
Uso de algemas e legislação correlata.....	79
Direitos dos indígenas e população quilombola.....	81
Direito à livre orientação sexual e identidade de gênero.....	85
Prisão civil.....	87

## LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

Decreto-Lei 3.688/1941 - Contravenções penais.....	01
Lei 4.898/1965 - Abuso de Autoridade.....	09
Lei 8069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.....	14
Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor.....	15
Lei 8.137/1990 - Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.....	21

# SUMÁRIO

Lei 8.429/1992 - Improbidade administrativa.....	21
Lei 8.666/1993 - Licitações e Contratos administrativos.....	24
Lei 9.455/1997 – Tortura.....	32
Lei 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro.....	34
Lei 9.605/1998 - Crimes ambientais.....	79
Lei 10.741/2003 - Estatuto do Idoso.....	81
Lei 10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento.....	100
Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha.....	107
Lei 11.343/2006 - Lei de Drogas.....	116
Lei 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais.....	118
Lei 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência.....	120
Lei 13.675/2018 - Organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.....	124
Lei Orgânica do Município de Maricá.....	135
Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Município de Maricá.....	192

# ÍNDICE

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Princípios da administração pública.....	01
Atos administrativos: atributos, elementos, discricionariedade e vinculação, classificação, espécies, extinção, fatos e atos da administração.....	04
Poderes administrativos: regulamentar, disciplinar, hierárquico e de polícia.....	10
Restrições do Estado sobre a propriedade privada: requisição administrativa, desapropriação, tombamento e servidão administrativa.....	17
Administração Pública Direta e Indireta.....	24
Servidores públicos: agentes públicos, regime jurídico, esferas de responsabilidade, aposentadoria, direito de greve, acumulação de cargos, sistema remuneratório.....	27
Processo administrativo.....	31
Bens públicos.....	34
Controle da administração pública: administrativo, legislativo e judicial.....	39
Responsabilidade civil do Estado.....	48
Licitação e Contratos administrativos.....	53

## PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS BÁSICOS

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Temos princípios gerais de Direito Administrativo, os princípios constitucionais, e os princípios infraconstitucionais.

#### 1. Princípios Gerais da Administração Pública

Os princípios gerais de Direito Administrativo, são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato da Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundadas pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manejá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

#### 2. Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do artigo. 37. Segundo o referido dispositivo: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:". Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

**1) Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública

pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

- 2) Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.
- 3) Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma "boa-administração", buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.
- 4) Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia erga omnes. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.
- 5) Eficiência:** implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.



#### FIQUE ATENTO!

Lembre-se da palavra "**limpe**", para melhor memorizar os princípios constitucionais:

**L**egalidade  
**I**mpessoalidade  
**M**oralidade  
**P**ublicidade  
**E**ficiência

#### 3. Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

### 3.1 Princípio da Autotutela

A autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999: "A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos". A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório, e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"; e a Súmula nº 473: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

### 3.2 Princípio da Motivação

Também pode constar em algumas questões como "princípio da obrigatória motivação". Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784/1999: "Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...)"; e também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei: "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão". A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente, ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

### 3.3 Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784/1999. "Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei".

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

### 3.4 Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

### 3.5 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784/1999, deve o Administrador agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.

## EXERCÍCIO COMENTADO

**1. (PREFEITURA DE CARUARU-PE – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – FCC – 2018)** Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, é **correto** afirmar que:

- a) em relação ao princípio da legalidade, a Administração Pública não é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.
- b) o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins a serem alcançados pelo Estado.
- c) o princípio da eficiência, dada a sua natureza finalística, é prevalente em face do princípio da legalidade.
- d) são aplicáveis à Administração Pública exclusivamente aqueles princípios mencionados no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
- e) o princípio da publicidade decorre do direito dos administrados em ter acesso a informações de interesse particular ou coletivo e, por essa razão, não admite a existência de informações públicas sigilosas.

**Resposta: Letra B.** A letra A está incorreta, pois pelo princípio da legalidade, a Administração Pública é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa sempre em virtude de lei. A letra C está incorreta, pois o princípio da eficiência não pode, jamais, se sobrepor à legalidade. A letra D está incorreta, pois à Administração Pública são aplicados diversos princípios, e não apenas aqueles contidos no *caput* do artigo 37 da CF/1988. A letra E está incorreta, pois as informações sigilosas devem ser resguardadas, e constituem em uma exceção ao princípio da publicidade.

**2. (ALESE – ANALISTA LEGISLATIVO ADMINISTRATIVO – FCC – 2018)** A Administração pública possui algumas prerrogativas inerentes às suas funções, que lhe permitem agir, em alguns casos, de modo a sobrepor a vontade dos particulares, em prol do atendimento do interesse público. Nesse sentido, considera-se exemplo dessa prerrogativa o poder de:

- a) revogar licitações, por razões de conveniência e oportunidade e para atendimento do interesse público, sempre que se identificar ilegalidades nos procedimentos.
- b) limitar o direito de particulares, discricionariamente, sempre que a situação de fato demonstrar essa necessidade, independentemente de previsão legal.
- c) alterar unilateralmente os contratos administrativos, por motivos de interesse público, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- d) editar decretos autônomos para disciplinar matérias em tese, com efeitos gerais e abstratos, diante de lacunas legais.
- e) criar pessoas jurídicas como forma de desconcentração das atividades da Administração pública.

**Resposta: Letra C.** A letra A está incorreta, pois verificada algum vício de ilegalidade em qualquer ato administrativo, a medida adequada é a anulação, não a revogação. A letra B está incorreta, pois a atuação da Administração Pública é sempre subordinada ao comando legal, uma vez que vigora, na atuação dos agentes públicos, o princípio da legalidade. A letra D está incorreta pois descreve uma hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A letra E está incorreta, pois a criação de pessoas jurídicas diversas é característica do fenômeno da descentralização.

**3. (PGE-TO – PROCURADOR DO ESTADO – FCC – 2018)** Acerca das modernas correntes doutrinárias que buscam repensar o Direito Administrativo no Brasil, Carlos Ari Sundfeld observa:

“Embora o livro de referência de Bandeira de Mello continue saindo em edições atualizadas, por volta da metade da década de 1990 começou a perder aos poucos a capacidade de representar as visões do meio – e de influir [...] Ao lado disso, teóricos mais jovens lançaram, com ampla aceitação, uma forte contestação a um dos princípios científicos que, há muitos anos, o autor defendia como fundamental ao direito administrativo [...]” (Adaptado de: Direito administrativo para céticos, 2a ed., p. 53) O princípio mencionado pelo autor e que esteve sob forte debate acadêmico nos últimos anos é o princípio da

- a) presunção de legitimidade dos atos administrativos.
- b) processualidade do direito administrativo.
- c) supremacia do interesse público.
- d) moralidade administrativa.
- e) eficiência.

**Resposta: Letra C.** O princípio da supremacia do interesse público é considerado um princípio basilar da própria estrutura da Administração Pública. Significa

que os interesses da comunidade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como titular e defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes e prerrogativas especiais não extensivas aos particulares. Tais prerrogativas podem ser: desapropriar bem imóvel de particular, fechar um estabelecimento comercial que não cumpre com as regras de vigilância sanitária, etc.

## **ATOS ADMINISTRATIVOS: ATRIBUTOS, ELEMENTOS, DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO, ESPÉCIES, EXTINÇÃO, FATOS E ATOS DA ADMINISTRAÇÃO**

### **1. Conceito de ato administrativo**

Tudo que praticamos nas nossas vidas podem ser considerados atos. Mas, para o Direito, os atos são aqueles capazes de produzir efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, que são capazes de produzir efeitos jurídicos diversos.

Os atos administrativos são as manifestações de vontade da Administração Pública que objetivam adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos particulares ou a si própria. Isso significa que a Administração, antes mesmo de iniciar sua atuação, deve expedir uma declaração que exprime a sua vontade de realizar o referido ato.

Importante frisar o caráter infra legal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular. O ato administrativo, dessa forma, deve estar previsto em lei, e seu conteúdo não pode ser contrário à lei (contra legem), mas complementar a ela, isso é, deve estar conforme a lei (secundum legem).

### **2. Requisitos**

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos é matéria com grande divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela. De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores como Hely Lopes Meirelles, tende a atribuir aos atos administrativos cinco requisitos para a sua formação, utilizando como inspiração o preceito legal disposto no art. 2º da Lei nº 4.717/1965. São eles: a) competência, b) objeto, c) forma, d) motivo, e e) finalidade.

#### **2.1 Competência**

Competência diz respeito à capacidade do agente público para o exercício dos atos administrativos. É requisito de validade, haja vista que, no Direito Administrativo, a lei é quem estabelece as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o

agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

A competência possui certas características próprias, a saber: obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável. Obrigatória porque representa um dever do agente público. Irrenunciável porque o agente público não pode abrir mão de sua competência. Imprescritível, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca. Improrrogável significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário. Intransferível, ou inderrogável, é a impossibilidade de se transferir a competência de um para outro, por interesse das partes.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação ou avocação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a delegabilidade é outra característica da competência. Porém, atente-se ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.784/1999: "Não podem ser objeto de delegação: I - a edição de atos de caráter normativo; II - a decisão de recursos administrativos; III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade". Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.



#### **#FicaDica**

A teoria da aparência, ou teoria do agente de fato, costuma aparecer em algumas questões de concursos públicos. Segundo essa teoria, se o agente público que praticou o ato sequer tinha vínculos funcionais com a Administração Pública, ou se, posteriormente, descobre-se algum vício em sua investidura, tornando-a nula, mas mesmo assim essa pessoa tinha a aparência de possuir tais vínculos, será considerado agente de fato, e os atos por ele praticados não serão considerados nulos em respeito à boa-fé dos administrados que com ele lidaram.

### **2.2 Objeto**

Objeto é o conteúdo do ato, ou o resultado que pretende ser almejado pela prática do ato administrativo. Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação, ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens, ou atividades sujeitas ao exercício do Poder Público. É através dele que a Administração exerce seu poder, concede um benefício, aplica uma sanção, declara sua vontade, estabelece um direito do administrado, etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de ato discricionário.

## 2.3 Forma

A forma é o modo através do qual se exterioriza o ato administrativo, é seu revestimento. O desrespeito à forma do ato acarreta na sua nulidade. Trata-se de ato vinculado, quando exigida por Lei, e discricionário quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais, ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22 da Lei nº 9.784/1999 determina que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

## 2.4 Motivo

O motivo é a circunstância de fato ou de direito que determina ou autoriza a prática do ato, isso é, a situação fática que justifica a realização do ato. Situação de fato é o conjunto de circunstâncias que motivam a realização do ato; questões de direito é a previsão legal que leva à realização do ato.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. O motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de uma certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da Receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento). Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (art. 132, V, da Lei nº 8.112/1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.

Não se confunde motivo com motivação. Esta é a justificativa para a realização de determinado ato. O motivo ocorre em momento anterior a prática do ato, enquanto que a motivação, por ser uma série de explicações que justificam a expedição do ato, ocorre sempre em momento posterior. Assim, todo o ato tem seu motivo, mas nem sempre é expedido adjunto com a motivação, que nada mais é do que a exteriorização dos motivos.

## 2.5 Finalidade

Todo ato administrativo deve atender à finalidade expressa ou implícita na norma atributiva da competência. A finalidade é o objetivo a ser almejado pela prática daquele ato administrativo. Em muitos casos, o objetivo almejado é a proteção do interesse público. Sempre que o ato for praticado tendo em vista interesses alheios e pessoais, seja do próprio agente público ou de terceiros, tal ato será considerado nulo por desvio de finalidade (teoria do desvio de finalidade).

Além dessa concepção clássica, há também uma classificação mais moderna dos requisitos dos atos administrativos, elaborada por autores como Celso Antônio Bandeira de Mello. Por ser pouco utilizada em concursos públicos, observaremos apenas os pontos essenciais e didáticos da referida classificação.

Para essa concepção moderna, são requisitos dos atos administrativos: a) sujeito; b) motivo; c) requisitos procedimentais; d) finalidade; e) causa e f) formalização. Sujeito, requisitos procedimentais e causa são os requisitos vinculados, enquanto que o motivo, a finalidade e a formalização são requisitos discricionários.

## 3. Atributos

Atributos são as características dos atos administrativos, que os distinguem dos demais atos jurídicos, pois estão submetidos ao regime jurídico administrativo. Essas características traduzem em prerrogativas concedidas à Administração Pública para que ela possa atender de maneira adequada às necessidades da população.

A doutrina mais moderna faz referência a cinco atributos distintos: a) presunção de legitimidade e veracidade; b) imperatividade; c) exigibilidade; d) autoexecutoriedade; e e) tipicidade.

### 3.1 Presunção de legitimidade e veracidade

Também pode ser denominado presunção de legalidade, significa que todo ato administrativo é considerado válido no âmbito jurídico, até surgir prova em contrário. Se, pelo princípio da legalidade, ao Administrador só cabe fazer o que a lei permite, então presume-se que o fez respeitando a lei.

Nosso Direito admite duas formas de presunção: presunção *juris et de jure* que significa “de direito e por direito”, é presunção absoluta, que não admite prova em contrário. Temos também a presunção *juris tantum*, resultante do próprio direito e, embora por ele estabelecida com verdadeira, admite prova em contrário. A presunção dos atos administrativos é *juris tantum*. Trata-se, então, de presunção relativa. Cabe ao particular que alegou a ilegalidade do ato administrativo provar a carência de legitimidade do mesmo.

A presunção atinge todos os atos, inclusive aqueles praticados pela Administração com base no direito privado. Qualquer que seja o ato, se praticado pela Administração Pública, será presumidamente legítimo e verdadeiro.

### 3.2 Imperatividade

Compreendida também como coercibilidade, os atos administrativos se impõem aos destinatários, independentemente de sua concordância, outorgando-lhes deveres e obrigações. A imperatividade garante ao Poder Público a capacidade de produzir atos que geram consequências perante terceiros.

A justificativa da criação unilateral, ainda que contra a vontade dos administrados, dos atos administrativos é o Poder coercitivo do Estado, também denominado Poder Extroverso. Esse não é um atributo comum a todos os atos, mas tão somente aos que impõem obrigações aos administrados. Assim, não têm essa característica os atos que outorgam direitos (autorização, permissão, licença), bem como aqueles meramente administrativos (certidão, parecer).

### 3.3 Exigibilidade

Consiste no atributo que permite à Administração Pública aplicar sanções aos particulares por violação da ordem jurídica, sem a necessidade de recorrer ao processo judicial, que é demasiado longo e repleto de solenidades. A exigibilidade permite ao Administrador aplicar as sanções administrativas, como multas, advertências, e interdição de estabelecimentos comerciais.

### 3.4 Autoexecutoriedade

A autoexecutoriedade permite que a Administração Pública possa realizar a execução material de seus atos. A expressão "auto" advém do fato de que o Poder Público não necessita de autorização judicial para desconstituir a situação irregular e violadora da ordem jurídica, o que a difere da exigibilidade, que não tem o condão de, por si só, desconstituir a irregularidade do ato, apenas pune o infrator. Para tanto, necessita da presença de dois requisitos: a previsão legal, como nos casos de Poder de Polícia; e o caráter de urgência, a fim de preservar o interesse coletivo.

Assim, não há necessidade de intervenção judicial nas hipóteses de: apreensão de mercadorias contrabandeadas, na demolição de construção irregular, na interdição de estabelecimento comercial irregular, entre outros. Todavia, afirmar que a execução independe de manifestação do Judiciário não significa dizer que escapa do controle judicial. Poderá ser levado ao crivo, mas somente *a posteriori*, depois de seu cumprimento, se houver provocação da parte interessada. As medidas judiciais mais adequadas para contestar a força coercitiva administrativa são o mandado de segurança e o *habeas data* (art. 5º, LXIX e LXVIII, da CF/1988).

Importante ressaltar ainda que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade impõem limites na atuação coercitiva dos agentes públicos. A autoexecutoriedade (leia-se o uso de força física) deve ser utilizada com bom senso e moderação.

### 3.5 Tipicidade

A tipicidade diz respeito à necessidade de respeitar as finalidades específicas delimitadas pela lei, para cada espécie de ato administrativo. Dependendo da finalidade que o Poder Público almeja, existe um ato definido em lei. A lei deve sempre estabelecer os tipos de atos e suas consequências, promovendo ao particular a garantia de que a Administração Pública não fará uso de atos inominados, sem tipificação, que impõe obrigações cuja previsão legal não existe. É um atributo que deriva do próprio princípio da legalidade.



### #FicaDica

A tipicidade é característica marcante da expropriação de bens particulares pelo Poder Público. É o caso de desapropriação administrativa, hipótese em que o Poder Público tem a prerrogativa de tirar da esfera de alguma pessoa física a titularidade sobre bem imóvel, transformando-o em bem público. Para tanto, deve realizar um procedimento envolvendo aspectos mais complexos, como a declaração de utilidade ou necessidade pública (art. 5º, XXIV, da CF/1998), bem como a necessidade de prévia indenização ao particular que teve seu bem expropriado, em pecúnia (art. 182, § 3º, da CF/1988).

## 4. Classificação dos atos administrativos

Atos administrativos existem dos mais variados tipos. Para efeitos didáticos, costuma-se dividir e agrupá-los, formando-se uma verdadeira classificação desses atos. Portanto, passemos a analisar as diversas modalidades de atos administrativos, observando os seguintes critérios:

### 4.1 Quanto ao grau de liberdade

- **Atos vinculados:** são aqueles praticados pela Administração Pública sem nenhuma liberdade de atuação (vinculação). A lei define todas as margens de sua conduta. Havendo vício no ato vinculado, pode-se pleitear a sua anulação e não a revogação, pois trata-se de vício de legalidade. É o caso, por exemplo, da concessão de aposentadoria para o contribuinte beneficiário. O controle dos atos administrativos ilegais pode ser realizado tanto pela Administração Pública como pelo Poder Legislativo (controle financeiro-orçamentário pelo Congresso Nacional), bem como pelo Poder Judiciário, mediante provocação.
- **Atos discricionários:** a lei também estabelece uma série de regras para a prática de um ato, mas deixa certo grau de liberdade ao agente público, que poderá optar por um entre vários caminhos igualmente válidos (discricionariedade). Há uma avaliação subjetiva prévia à edição do ato. É o caso das permissões para o uso de bem público. O controle dos atos discricionários pelo Poder Judiciário, em regra, não é admitido. Porém, há uma série de julgados no sentido favorável a essa possibilidade.

### 4.2 Quanto à formação de vontade:

- **Atos simples:** são aqueles que nascem da manifestação de vontade de apenas um órgão, seja ele unipessoal (formado só por uma pessoa) ou colegiado (composto por várias pessoas). O ato que altera o horário de atendimento da repartição pú-

blica, emitido por uma única pessoa, bem como a decisão administrativa do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que expressa vontade única apesar de ser órgão colegiado, são exemplos de atos simples.

- **Atos complexos:** são aqueles que se formam pela união de várias vontades, isso é, que necessitam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos diferentes para a sua formação. Enquanto todos os órgãos competentes não se manifestarem da forma devida, o ato não estará perfeito.
- **Atos compostos:** é aquele que advém de manifestação de apenas um órgão. Porém, para que produza efeitos, depende da aprovação, visto, ou anuência de outro ato, que o homologa, como condição para a executoriedade daquele ato. Costuma-se afirmar que o ato posterior é acessório do anterior, pois a manifestação do segundo ato não possui a mesma matéria do primeiro: ele apenas complementa a aplicação deste. Exemplo: a nomeação de servidor público, que deve sempre anteceder a sua aprovação em concurso público.

#### 4.3 Quanto aos destinatários:

- **Atos gerais:** são o conjunto de regras de caráter abstrato e impessoal. Seus destinatários são muitos, mas unidos por características em comum, que os faz destinatários do mesmo ato. Para produzirem seus efeitos, já que externos, devem ser publicados na imprensa oficial. Exemplos: os editais de concurso público, as instruções normativas.
- **Atos coletivos:** são aqueles expedidos a um grupo definido de destinatários. É o caso, por exemplo, de alteração de horário de funcionamento de uma repartição pública. Tal ato, evidentemente, somente é do interesse daqueles funcionários. A publicidade é atendida apenas com a comunicação dos interessados, visto que é um ato interno da Administração Pública.
- **Atos individuais:** são aqueles destinados a apenas um único destinatário. Exemplo: a promoção de um determinado servidor público. A exigência da publicidade depende somente da comunicação do interessado, não há necessidade de publicação pelo Diário Oficial.

#### 4.4 Quanto aos efeitos:

- **Atos constitutivos:** são aqueles que geram uma nova situação jurídica aos destinatários. Pode ser pela outorga de um novo direito, como permissão de uso de bem público, ou a imposição de uma obrigação, como estabelecer um período de suspensão.
- **Atos declaratórios:** são aqueles que afirmam uma situação já existente, seja de fato ou de direito. Não cria, transfere ou extingue situação jurídica, apenas a reconhece. É o caso da expedição de uma certidão de tempo de serviço.

- **Atos modificativos:** são os que tem capacidade de alterar a situação já existente, sem que seja extinta. Todavia, não tem o condão de criar direitos e obrigações. Exemplo: a alteração do horário de atendimento da repartição
- **Atos extintivos:** também denominados atos desconstitutivos, são aqueles que põem termo a um direito ou dever pré-existentes. Exemplo: a demissão de servidor público.

#### 4.5 Quanto ao objeto:

- **Atos de império:** são aqueles praticados pela Administração em posição de superioridade perante os particulares, como na imposição de multa por infração administrativa.
- **Atos de gestão:** são expedidos pela Administração, em posição de igualdade em relação aos administrados. É o caso da alienação de bem público.
- **Atos de expediente:** são atos internos, elaborados por autoridade subalterna, que não tem capacidade decisória. Exemplo: numeração dos autos no processo judicial.

#### 4.6 Quanto à exequibilidade:

- **Atos perfeitos:** são aqueles que completaram seu processo de formação, e estão prestes a produzir seus efeitos. Perfeição não se confunde com validade, pois um ato válido pode não ser obrigatoriamente perfeito.
- **Atos imperfeitos:** são os que ainda não completaram seu processo de formação, e por isso mesmo, não estão aptos a produzirem efeitos. Atos imperfeitos geralmente necessitam de outro ato que o homologue.
- **Atos pendentes:** são aqueles que se sujeitam a condição ou termo para começar a produzir efeitos. Seu ciclo de formação está concluído, porém depende ainda de um evento para tornar-se apto a produzir efeitos.

Os critérios apresentados não são exaustivos: há outras formas de classificação dos atos administrativos adotadas por diversos autores. Escolhemos apresentar aqueles que têm mais chances de aparecer em uma questão de concurso público.

### 5. Espécies de atos administrativos

Os atos administrativos tipificados pela legislação brasileira são diversos. Por isso, também é utilizado, para fins didáticos, uma sistematização dos atos administrativos. A doutrina divide os atos administrativos previstos da legislação em cinco espécies distintas:

- I) **Atos normativos:** são aqueles que apresentam comandos gerais e abstratos para o cumprimento da lei. Alguns autores, inclusive, chegam a considerar tais atos "leis em sentido material". São atos normativos: os decretos e regulamentos; as instruções normativas; os regimentos; as resoluções; e as deliberações.

**II) Atos ordinatórios:** correspondem a manifestações internas da Administração Pública decorrentes do poder hierárquico, estabelecendo regras de funcionamento de seus órgãos internos e regras de conduta de seus agentes. Tais atos não podem disciplinar as condutas dos particulares. São atos ordinatórios: as instruções; as circulares; os avisos; as portarias; os ofícios; as ordens de serviço; os despachos; entre outros.

**III) Atos negociais:** são aqueles que manifestam a vontade da Administração em consonância com o interesse dos particulares. Exemplos: a licença, a autorização, a permissão, a concessão, a aprovação, a homologação, a renúncia, etc. Os atos negociais podem ser vinculados (licença) ou discricionários (autorização), definitivos ou precários, sendo passíveis de revogação pelo Poder Público a qualquer tempo. A característica especial desses atos é que eles não disciplinam direitos, e sim interesses dos particulares.

**IV) Atos enunciativos:** também denominados “atos de pronúncia”, são aqueles que certificam, ou atestam a existência de uma situação jurídica peculiar. Tais atos possuem caráter predominantemente declaratório. São atos enunciativos: as certidões; os atestados; os pareceres; etc.

**V) Atos punitivos:** como o próprio nome supõe, são os atos que aplicam sanções aos particulares, ou aos servidores que pratiquem condutas irregulares, nos termos da lei. São atos punitivos: as multas, as interdições; e a destruição de coisas.

## 6. Convalidação

Convalidar é tornar válido, é promover alterações e correções no ato administrativo, de modo que ele fique perfeito, ou seja, de modo que ele possa atender a todas as exigências legais. A doutrina tradicional não admitia essa possibilidade, indicando que, ou o ato já era produzido com os rigores da lei, e assim era válido, ou era inválido.

## 7. Invalidação dos atos administrativos

Os atos administrativos possuem um ciclo de vida. Eles são criados, começam a produzir efeitos, e depois de um tempo, desaparecem. Vamos analisar com mais detalhes justamente o desaparecimento dos atos administrativos, embora seja preferível utilizar o termo “extinção” (ou “invalidação”) dos atos administrativos.

Para melhor compreensão do tema, a doutrina utiliza-se de uma sistematização das formas de extinção dos atos administrativos. A principal divisão que deve ser feita é em relação a produção de efeitos: existem atos administrativos eficazes, e atos ineficazes. Quando ineficaz, o ato pode ser extinto pela retirada, ou pela sua recusa pelo beneficiário. Tratando-se de atos eficazes, há quatro formas de distinção dos atos administrativos:

- **Extinção *ipsu iure* pelo cumprimento dos efeitos:** é a extinção que ocorre pelo cumprimento integral dos efeitos do ato administrativo. É a extinção na-

tural esperada por todo ato administrativo. Pode ocorrer mediante: a.1) esgotamento do conteúdo, como a vacinação de enfermos após expedição de ordem de entrega das vacinas; a.2) execução da ordem, como o guinchamento de veículo; a.3) implementação de condição resolutive ou termo final, como o prazo final para renovação da CNH.

- **Extinção *ipsu iure* pelo desaparecimento da pessoa ou objeto:** os atos administrativos podem dizer respeito a pessoas, ou coisas. Desaparecendo um desses elementos, o ato extingue-se automaticamente, pois perdeu a sua utilidade. As pessoas “desaparecem” com seu falecimento, como a morte de servidor público que receberia promoção; e as coisas com a sua ruína ou destruição, como o desabamento de prédio que recebeu licença para a sua reforma.

- **Extinção por renúncia:** ocorre quando o próprio beneficiário abre mão da situação proporcionada pelo ato administrativo. É o caso da exoneração de cargo público a pedido do seu ocupante.

- **Retirada do ato:** é a forma mais importante de extinção dos atos administrativos, para os concursos públicos. É a extinção que se dá pela expedição de um segundo ato, elaborado para extinguir ato administrativo anterior a ele. Comporta cinco modalidades, que serão vistas com maiores detalhes: revogação, anulação, cassação, caducidade, e contraposição.

### 7.1 Revogação

Revogação é a extinção de ato administrativo que encontra-se perfeito e apto a produzir seus efeitos, praticado pela própria Administração Pública, fundada em razões de conveniência e oportunidade, sempre almejando a proteção do interesse público. Nessa hipótese, ocorre uma causa superveniente, que altera o juízo de conveniência e oportunidade sobre a permanência de ato discricionário, obrigando a Administração a expedir um segundo ato capaz de revogar esse ato anterior.

O conceito de revogação tem previsão no art. 53 da Lei nº 9.784/1999: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”. Sobre o mesmo assunto, a Súmula nº 473, do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Por tratar-se de questão de mérito, a revogação somente pode ser decretada pela própria Administração Pública. É, também, decorrência do princípio da autotutela: a Administração Pública tem competência para anular e revogar seus atos, sendo descabido a manifestação do Poder Judiciário nos atos administrativos discricionários. A revogação é elaborada pela mesma autoridade que praticou o ato principal.

O ato revocatório é sempre secundário, constitutivo e discricionário. Seu objeto será sempre o ato adminis-

trativo ou a relação jurídica anterior perfeita e eficaz, des-tituído de qualquer vício. A revogação atinge somente os atos discricionários: para os atos vinculados, a medida cabível é a anulação.

Por fim, em relação a seus efeitos, a revogação não pode atingir as situações jurídicas do passado. Isso signifi-ca que a revogação produz efeitos futuros, não retroa-tivos, ou ex nunc. Há a possibilidade do particular, que se sentiu prejudicado com a referida medida, ingressar em juízo com pedido de indenização contra a Administração.

## 7.2 Anulação

É a extinção de ato administrativo defeituoso, pois carece de legalidade, podendo ser expedido pela Admi-nistração Pública, ou até mesmo pelo Poder Judiciário. A anulação deriva do próprio princípio da legalidade e autotutela. Também possui fundamento no art. 53 da Lei nº 9.784/1999, bem como na Súmula nº 473, do STF.

A anulação realizada pela própria Administração ocorre mediante a expedição de ato anulatório. Suas ca-racterísticas principais são: é ato secundário, constitutivo, e vinculado. Tanto a Administração como o Poder Judi-ciário podem decretar a anulação de ato administrativo. Outra característica importante é o prazo definido pelo *caput* do art. 54 da Lei nº 9.784/1999: "O direito da Ad-ministração de anular os atos administrativos de que de-corram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé". O prazo decadencial de cinco anos é atributo exclusivo da anulação.

Por fim, em relação a seus efeitos, importante frisar que o ato nulo (aquele que carece de legalidade), tem o seu defeito constatado desde a sua concepção. Por isso, a anulação deve desconstituir os efeitos desde a data da prática daquele ato. Podemos afirmar, então, que a anu-lação possui efeito retroativo, ou *ex tunc*. Em regra, não gera ao particular direito à indenização pela anulação de ato ilegal, salvo se comprovar ter sofrido dano anormal para ocorrência, do qual não tenha participado.

## 7.3 Cassação

São hipóteses em que o administrado deixa de preen-cher condição necessária para a permanência da referi-da vantagem. Exemplo: habilitação da CNH cassada por pessoa enferma.

## 7.4 Caducidade

Também denominada **decaimento**, consiste na mo-dalidade de extinção de ato administrativo em conse-quência de norma jurídica superveniente, a qual impede a permanência da situação anteriormente consentida. Como não pode produzir efeitos automaticamente, é ne-cessária a prática de um ato secundário, determinando a extinção do ato decaído. Exemplo: perda do direito de comercializar em área que passa a ser considerada exclu-sivamente residencial.

## 7.5 Contraposição

É o modo de extinção que ocorre com a expedição de um segundo ato, fundado em competência diversa, cujos efeitos são contrapostos aos do ato inicial. É uma espécie de revogação praticada por autoridade distinta da que expediu o ato inicial. Exemplo: nomeação de um funcionária anteriormente exonerado de seu cargo.



## EXERCÍCIO COMENTADO

**1. (AFAP – ADVOGADO – FCC – 2019)** Dentre os ele-mentos ou requisitos do ato administrativo, existem aqueles cuja inobservância NÃO é passível de ser sanada, a exemplo:

- dos atos administrativos praticados por autoridade desprovida de competência privativa para sua edição.
- das decisões proferidas em situações cujo substrato fático não corresponda à previsão legal expressa.
- dos atos vinculados editados sem explicitação de mo-tivação.
- dos atos administrativos que não sejam objeto de pu-blicação na imprensa oficial, em ofensa ao princípio da publicidade.
- dos atos proferidos por autoridade pública para a qual tenha sido delegada competência privativa de autori-dade superior.

**Resposta: Letra B.** A letra A está incorreta, pois a competência é um requisito do ato administrativo que pode ser convalidado, desde que não seja uma competência exclusiva de algum ente. As competên-cias privativas podem ser delegadas. A letra C está in-correta, pois o caso apresenta um ato administrativo cujo vício está na forma ("não explicitar a motivação"), sendo um vício sanável. A letra D está incorreta, pois no caso, o ato administrativo encontra-se perfeito e apto a produzir efeitos, mas é considerado ineficaz, pois não houve sua publicação. A letra E está incorreta pois, também, trata da competência, um atributo cujo vício pode ser convalidado, desde que não seja uma competência exclusiva.

**2. (SEFAZ-SC – AUDITOR FISCAL DA RECEITA ESTA-DUAL – FCC – 2018)** Quando um determinado adminis-trador público edita um ato administrativo, mas este só começa a produzir efeitos após ratificação ou homolo-gação por outra autoridade, está-se diante de ato admi-nistrativo:

- condicionado, cuja validade e vigência somente se ini-ciam após a ratificação ou homologação.
- bilateral, considerando que sua existência se consuma com a manifestação de vontade da segunda autori-dade.
- composto, pois embora já exista e seja válido, não é exequível antes da manifestação da segunda autori-dade.
- complexo ou composto, considerando que dependem da conjugação de vontade de uma ou mais autorida-des para sua validade e eficácia, embora já sejam con-siderados existentes.

- e) subordinado, tendo em vista que, embora existente, válido e eficaz, só se aperfeiçoa com a manifestação de vontade de outra autoridade, que pode, inclusive, revogá-lo.

**Resposta: Letra C.** A hipótese narrada na questão é um caso claro de ato composto, entendido como aquele ato expedido por uma autoridade ou órgão, mas que, para que esteja apto a produzir efeitos, depende da homologação do referido ato por outro órgão. Enquanto a vontade do primeiro órgão é a responsável pela elaboração do ato, a manifestação do segundo órgão possui caráter instrumental ou complementar.

**3. (AFAP – AGENTE DE FOMENTO EXTERNO – FCC – 2019)** Considere a edição de ato administrativo indeferindo pedido administrativo de particular para que o poder público municipal promova urgentes reparos no leito da rua onde está situada sua residência, em razão do aparecimento de uma rachadura que vem progressivamente aumentando de tamanho, ocasionando risco a ele e demais moradores do local. Essa medida:

- constitui regular exercício de poder disciplinar, tendo em vista que não são somente os servidores públicos destinatários dessa atuação, que abrange decisões relativas a outros vínculos jurídicos.
- deve ser impugnada judicialmente, posto que somente com autorização judicial o ente público poderia realizar contratação para aquela finalidade sem a realização de licitação.
- admite revisão pela própria Administração pública em caso de constatação de inadequação, desde que se trate de juízo discricionário, vedado sanar vício de legalidade diretamente.
- pode ser objeto de recurso administrativo, o que permite à Administração pública superior convalidar ou anular o ato administrativo, caso reste demonstrada sua inadequação e inconveniência diante da situação fática.
- demandará a interposição de recurso administrativo por parte do requerente, sem prejuízo de poder adotar medidas judiciais para intervenção da obra, diante da situação emergencial caracterizada.

**Resposta: Letra E.** A letra A está incorreta, pois o poder disciplinar é aquele que prevê a prática de sanções e penalidades aos agentes públicos que cometem faltas ou infringem comandos legais no exercício de suas atribuições. A letra B está incorreta, pois a Administração Pública apresenta o poder de autotutela, que se traduz na competência de poder rever os próprios atos que pratica, independente de autorização judicial. A letra C está incorreta, pois a Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, bem como revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (art. 53, Lei nº 9.784/1999). A letra D está incorreta, pois a anulação é utilizada quando constatado um vício de legalidade. Para as hipóteses de inadequação e inconveniência, a medida cabível é a revogação.

## PODERES ADMINISTRATIVOS: REGULAMENTAR, DISCIPLINAR, HIERÁRQUICO E DE POLÍCIA

O Estado possui papel central de disciplinar a sociedade. Como não pode fazê-lo sozinho, constitui agentes que exercerão tal papel. No exercício de suas atribuições, são conferidas prerrogativas aos agentes, indispensáveis à consecução dos fins públicos, que são os poderes administrativos. Em contrapartida, surgirão deveres específicos, que são deveres administrativos.

Os poderes conferidos à administração surgem como instrumentos para a preservação dos interesses da coletividade. Caso a administração se utilize destes poderes para fins diversos de preservação dos interesses da sociedade, estará cometendo abuso de poder, ou seja, incidindo em ilegalidade. Neste caso, o Poder Judiciário poderá efetuar controle dos atos administrativos que impliquem em excesso ou abuso de poder.

Quanto aos poderes administrativos, eles podem ser colocados como prerrogativas de direito público conferidas aos agentes públicos, com vistas a permitir que o Estado alcance os seus fins. Evidentemente, em contrapartida a estes poderes, surgem deveres ao administrador.

“O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere”<sup>1</sup>.

Neste sentido, “os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: 1ª) são eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares. Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse aspecto duplice do poder administrativo é que se denomina de **poder-dever de agir**”<sup>2</sup>. Percebe-se que, diferentemente dos particulares aos quais, quando conferido um poder, podem optar por exercê-lo ou não, a Administração não tem faculdade de agir, afinal, sua atuação se dá dentro de objetos de interesse público. Logo, a abstenção não pode ser aceita, o que transforma o poder de agir também num dever de fazê-lo: daí se afirmar um poder-dever. Com efeito, o agente omissor poderá ser responsabilizado.

Os poderes da Administração se dividem em: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.