

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis

# IBAMA

## Analista Administrativo

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

JN014-NO-A

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**

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Analista Administrativo

Atualizada até 01/2020

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Matemática - Profº Bruno Chieregatti e Joao de Sá Brasil

Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chieregatti e Joao de Sá Brasil

Atualidades - Profª Roberta Amorim

Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni

Noções de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi

Legislação do Setor de Meio Ambiente (IBAMA) - Profº Artur Barbosa da Silveira

Administração Geral e Pública - Profª Silvana Guimarães

Administração Orçamentária, Financeira e Orçamento Público - Profª Tatiana Carvalho e Profª Silvana Guimarães

Gestão de Pessoas - Profª Silvana Guimarães

Ética no Serviço Público - Profº Fernando Zantedeschi e Profª Silvana Guimarães

Administração de Recursos Materiais - Profª Silvana Guimarães

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina

Leandro Filho

Josiane Sarto

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thaís Regis

Renato Vilela

Rodrigo Bernardes de Moura

## **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

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	03
Domínio da ortografia oficial ; Emprego das letras ; Emprego da acentuação gráfica.....	04
Domínio dos mecanismos de coesão textual ; Emprego de elementos de referenciação, substituição e repetição, de conectores e outros elementos de sequenciação textual.....	12
Emprego/correlação de tempos e modos verbais.....	14
Domínio da estrutura morfossintática do período ; Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração ; Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	26
Emprego dos sinais de pontuação.....	35
Concordância verbal e nominal.....	38
Emprego do sinal indicativo de crase.....	44
Colocação dos pronomes átonos.....	46
Reescritura de frases e parágrafos do texto ; Substituição de palavras ou de trechos de texto ; Retextualização de diferentes gêneros e níveis de Formalidade.....	54
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República). Adequação da linguagem ao tipo de documento. Adequação do formato do texto ao gênero.....	56

## INFORMÁTICA

Conceitos fundamentais de informática. Organização, arquitetura e componentes funcionais (hardware e software) de computadores.....	01
Sistema operacional: ambientes Linux e Windows.....	05
Redes de computadores: princípios e fundamentos de comunicação de dados. Conceitos de Internet e Intranet. Utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos associados a Internet e Intranet.....	19
Ferramentas e aplicativos de navegação, de correio eletrônico, de busca e pesquisa.....	19
Aplicativos para edição de textos e planilhas, geração de material escrito e multimídia (BrOffice e Microsoft Office).....	34
Conceitos básicos de segurança da informação. Procedimentos de cópias de segurança.....	57
Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.....	64
Software livre.....	64

## MATEMÁTICA

Álgebra linear .....	01
Conjunto numérico: operações com números inteiros, fracionários e decimais.....	05
Proporções e divisão proporcional.....	15
Regras de três simples e composta.....	20
Porcentagem.....	23

# SUMÁRIO

Juros simples e compostos; capitalização e descontos. ....	27
Taxas de juros: nominal, efetiva, equivalentes, proporcionais, real e aparente.....	27

## RACIOCÍNIO LÓGICO

Estruturas lógicas. Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões. Lógica sentencial (ou proposicional). Proposições simples e compostas. Tabelas-verdade. Equivalências. Leis de De Morgan. Diagramas lógicos. Lógica de primeira ordem.....	01
Princípios de contagem e probabilidade.....	24

## ATUALIDADES

Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como política, economia, sociedade, educação, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e ecologia.....	01
--	----

## NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, emendas constitucionais e emendas constitucionais de revisão: princípios fundamentais.....	01
Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas...	02
Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos. Direitos sociais. Direitos de nacionalidade. Direitos políticos.....	06
Organização político-administrativa: competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....	28
Administração pública. Disposições gerais. Servidores públicos.....	34
Poder executivo: das atribuições e responsabilidades do presidente da república.....	41
Artigo 225 da Constituição Federal (Meio ambiente).....	44

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes, natureza, fins e princípios. Direito administrativo: conceito, fontes e princípios.....	01
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Invalidação, anulação e revogação. Prescrição.....	08
Agentes administrativos. Investidura e exercício da função pública. Direitos e deveres dos funcionários públicos; regimes jurídicos. Processo administrativo: conceito, princípios, fases e modalidades.....	15
Lei nº 8.112/1990 e alterações: Regime Jurídico Único.....	19
Poderes da administração: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar.....	55

# SUMÁRIO

Princípios básicos da administração. Responsabilidade civil da administração: evolução doutrinária e reparação do dano. Enriquecimento ilícito e uso e abuso de poder.....	60
Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação, formas e competência de prestação.....	64
Organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	75
Controle e responsabilização da administração. Controle administrativo. Controle judicial. Controle legislativo. Responsabilidade civil do Estado.....	82
Contratos administrativos: conceito e características. Lei nº 8.666/1993 e alterações (Normas para licitações e contratos).....	90
Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.504/2005 e Decreto nº 5.450/2005 (Pregão).....	97
Decreto 7.892/2013 (Sistema de Registro de Preços).....	106
Instrução Normativa 2/2008/MPOG (Regras e diretrizes para a contratação de serviços).....	112
Decreto nº 2.271/1997 (Contratação de serviços).....	123

# SUMÁRIO

## LEGISLAÇÃO DO SETOR DE MEIO AMBIENTE

Lei nº 7.735/1989 (Criação do IBAMA).....	01
Decreto nº 6.099/2007 (Estrutura regimental do IBAMA).....	01
Lei nº 6.938/1981 e alterações, Lei nº 10.165/2000 e alterações (Política Nacional do Meio Ambiente).....	03
Lei nº 9.605/1998 (Crimes Ambientais).....	09
Lei Complementar nº 140/2011 (Competências ambientais).....	15
Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012 (Acesso a informação).....	21

## ADMINISTRAÇÃO GERAL E PÚBLICA

Evolução da administração. Principais abordagens da administração (clássica até contingencial). Evolução da administração pública no Brasil (após 1930); reformas administrativas; a nova gestão pública.....	01
Processo administrativo. Funções de administração: planejamento, organização, direção e controle. Processo de planejamento. Planejamento estratégico: visão, missão e análise SWOT. Análise competitiva e estratégias genéricas. Redes e alianças. Planejamento tático. Planejamento operacional. Administração por objetivos. Balanced scorecard. Processo decisório.....	18
Organização. Estrutura organizacional. Tipos de departamentalização: características, vantagens e desvantagens de cada tipo. Organização informal. Cultura organizacional. Direção. Motivação e liderança. Comunicação. Descentralização e delegação. Controle. Características. Tipos, vantagens e desvantagens. Sistema de medição de desempenho organizacional.....	43
Gestão da qualidade e modelo de excelência gerencial. Principais teóricos e suas contribuições para a gestão da qualidade. Ferramentas de gestão da qualidade. Modelo da fundação nacional da qualidade. Modelo do gestor pública.....	72
Gestão de projetos. Elaboração, análise e avaliação de projetos. Principais características dos modelos de gestão de projetos. Projetos e suas etapas.....	98
Gestão de processos. Conceitos da abordagem por processos. Técnicas de mapeamento, análise e melhoria de processos. Processos e certificação ISO 9000:2000. Noções de estatística aplicada ao controle e à melhoria de processos.....	102

## ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

O papel do Estado e a atuação do governo nas finanças públicas; formas e dimensões da intervenção da administração na economia.....	01
---	----

# SUMÁRIO

Orçamento público e sua evolução. Orçamento como instrumento do planejamento governamental. Princípios, diretrizes e classificações orçamentários. Orçamento público no Brasil. Plano Plurianual. Orçamento anual. Outros planos e programas. Sistema e processo de orçamentação. Processo orçamentário. Métodos, técnicas e instrumentos do orçamento público; normas legais aplicáveis. SIDOR e SIAFI. Receita pública: categorias, fontes, estágios; dívida ativa. Despesa pública: categorias, estágios. Suprimento de fundos. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. A conta única do Tesouro.....	07
Programação e execução orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias. Créditos ordinários e adicionais.....	37
Receita pública: categorias, fontes e estágios; dívida ativa. Despesa pública: categorias e estágios; restos a pagar; despesas de exercícios anteriores; dívida flutuante e fundada; suprimento de fundos.....	42
Lei nº 10.180/2001 (Sistema de Planejamento e Orçamento Federal).....	42
Decreto nº 3.591/2000 (Sistema de Controle Interno).....	44
Instrução Normativa MF/SFC nº 01/2001.....	46
Instrução Normativa CGU nº 07/2006.....	48
Instrução Normativa CGU nº 01/2007.....	50
Conceitos básicos de SIAPE, SIAFI, SIDOR, SIASG, SCDP e CADIN.....	51
Noções de Direito Financeiro e Tributário.....	56
Lei nº 5.172/1966 (Sistema Tributário Nacional).....	86
Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro).....	87
Decreto nº 70.235/1972 (Processo Administrativo Fiscal).....	98
Instrução Normativa IBAMA nº 17/2011 Regulamentação da TCFA – Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental).....	99

## GESTÃO DE PESSOAS

Conceitos, importância, relação com os outros sistemas de organização. Fundamentos, teorias e escolas da administração e o seu impacto na gestão de pessoas. A função do órgão de gestão de pessoas. Atribuições básicas e objetivos. Políticas e sistemas de informações gerenciais.....	01
Comportamento organizacional. Relações indivíduo/organização. Liderança, motivação e desempenho.....	06
Qualidade de vida no trabalho. Programas de qualidade de vida no trabalho. Promoção de saúde ao servidor. Políticas de inclusão.....	21
Competência interpessoal.....	26
Gerenciamento de conflitos.....	29
Gestão da mudança.....	31
Recrutamento e seleção. Tipos de recrutamento: vantagens e desvantagens. Técnicas de seleção: vantagens, desvantagens e processo decisório.....	32
Análise e descrição de cargos: objetivos, métodos, vantagens e desvantagens.....	36
Gestão de desempenho. Objetivos. Métodos de avaliação de desempenho: características, vantagens e desvantagens.....	38
Desenvolvimento e capacitação de pessoal. Levantamento de necessidades. Programação, execução e avaliação. Educação corporativa. Desenvolvimento do capital intelectual.....	46
Administração de cargos, carreiras e salários.....	54
Regime dos servidores públicos federais: admissão, demissão, concurso público, estágio probatório, vencimento básico, licença, aposentadoria.....	55

# SUMÁRIO

Gestão por competências. Conceito, levantamento, mapeamento e descrição de competências.....	59
Tendências em gestão de pessoas no setor público.....	59
Qualidade no atendimento ao público: comunicabilidade, apresentação, atenção, cortesia, interesse, presteza, eficiência, tolerância, discricção, conduta, objetividade.....	59
Lei nº 11.788/2008: (Estágio Supervisionado).....	69
Lei nº 10.410/2002: Criação da carreira de especialista em meio ambiente.....	72
Lei nº 11.156/2005: Criação da GDAEM.....	73
Decreto nº 7.133/2010: Avaliação de desempenho individual.....	74
Decreto nº 7.203/2010: Vedação do nepotismo.....	75
Decreto nº 5.707/2006: Desenvolvimento de pessoal.....	77
Decreto nº 6.833/2009: Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS.....	79

## ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO

Ética e moral. Ética, princípios e valores. Ética e democracia: exercício da cidadania. Ética e função pública. Ética no Setor Público.....	01
Código de Ética Profissional do Serviço Público – Decreto nº 1.171/1994.....	05
Lei nº 8.112/1990 e alterações: regime disciplinar (deveres e proibições, acumulação, responsabilidades, penalidades).....	16
Lei nº 8.429/1992: Improbidade Administrativa.....	16
Lei nº 9.784/1999: Processo administrativo disciplinar.....	18

## ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS

Classificação de materiais. Atributos para classificação de materiais. Tipos de classificação. Metodologia de cálculo da curva ABC.....	01
Gestão de estoques.....	04
Compras. Organização do setor de compras. Etapas do processo. Perfil do comprador. Modalidades de compra. Cadastro de fornecedores.....	13
Compras no setor público. Modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação pública. Objeto de licitação. Edital de licitação. Pregão. Contratos e compras. Convênios, contratos de gestão e termos similares.....	17
Recebimento e armazenagem. Entrada. Conferência. Objetivos da armazenagem. Critérios e técnicas de armazenagem. Arranjo físico (leiaute). Distribuição de materiais. Características das modalidades de transporte. Estrutura para distribuição.....	28
Gestão patrimonial. Tombamento de bens. Controle de bens. Inventário. Alienação de bens. Alterações e baixa de bens.....	28

# ÍNDICE

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes, natureza, fins e princípios. Direito administrativo: conceito, fontes e princípios.....	01
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Invalidação, anulação e revogação. Prescrição.....	08
Agentes administrativos. Investidura e exercício da função pública. Direitos e deveres dos funcionários públicos; regimes jurídicos. Processo administrativo: conceito, princípios, fases e modalidades.....	15
Lei nº 8.112/1990 e alterações: Regime Jurídico Único.....	19
Poderes da administração: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar.....	55
Princípios básicos da administração. Responsabilidade civil da administração: evolução doutrinária e reparação do dano. Enriquecimento ilícito e uso e abuso de poder.....	60
Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação, formas e competência de prestação.....	64
Organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	75
Controle e responsabilização da administração. Controle administrativo. Controle judicial. Controle legislativo. Responsabilidade civil do Estado.....	82
Contratos administrativos: conceito e características. Lei nº 8.666/1993 e alterações (Normas para licitações e contratos).....	90
Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.504/2005 e Decreto nº 5.450/2005 (Pregão).....	97
Decreto 7.892/2013 (Sistema de Registro de Preços).....	106
Instrução Normativa 2/2008/MPOG (Regras e diretrizes para a contratação de serviços).....	112
Decreto nº 2.271/1997 (Contratação de serviços).....	123

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS. DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS

### Estado: conceito, elementos e natureza

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado. Os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o Legislativo, o Executivo e o judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surgem, através da legislação complementar e ordinária, e organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.



### #FicaDica

Conceito de Estado  
Conceito sociológico: corporação territorial que possui um poder de mando originário.  
Conceito político: comunidade de homens situada num território, com poder superior de ação, de mando e de coerção.  
Conceito constitucional: pessoa jurídica territorial soberana.  
Conceito civil: pessoa jurídica de Direito Público Interno.

Em termos históricos, o Estado Moderno passou por fases que implicaram na definição de três modelos estatais.

Inicialmente, o Estado se erige na forma de um **Estado Absoluto**, no qual o poder é exercido por um soberano de forma ilimitada. No decorrer das Revoluções que despontaram na Europa – Gloriosa e Francesa – e na própria América – Independência Norte-americana, surgem demandas por um modelo de Estado que interferisse menos na vida do indivíduo, permitindo o exercício de liberdades individuais e do direito de propriedade, além de outros direitos civis, bem como a participação popular na tomada de decisões, na forma de direitos políticos: nasce o modelo do **Estado Liberal**.

Num momento posterior, quando se experimentaram os reflexos da revolução industrial e do pós-guerra, bem como da própria reestruturação dos modelos econômicos capitalista e socialista, surgem demandas classistas na busca da retomada da intervenção do Estado na economia e nas relações trabalhistas, assegurando equilíbrio na exploração econômica por parte daqueles que detinham o poder econômico: surge então o **Estado Social**.

Adiante, especialmente após a crise de 1929 e o fim da 2ª Guerra Mundial, surge a necessidade de coadunar tais ideais, focando não apenas no indivíduo, mas também nas demandas coletivas da sociedade: surge o **Estado Democrático de Direito**, uma resposta concomitante à frieza liberal quanto ao indivíduo e ao déficit democrático do Estado Social, intensificando-se a participação popular no poder.



### #FicaDica

Modelos de Estado  
Estado Liberal – não intervencionista, liberdades negativas, direitos individuais.  
Estado Social – intervencionista, bem-estar social, liberdades positivas, direitos sociais.  
Estado Democrático de Direito – intervencionista moderado, participação popular intensificada, abertura e transparência da Administração.

Com efeito, o Estado é uma organização dotada de personalidade jurídica que é composta por **povo, território e soberania**. Logo, possui homens situados em determinada localização e sobre eles e em nome deles

exerce poder. É dotado de personalidade jurídica, isto é, possui a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Nestes moldes, o Estado tem natureza de **pessoa jurídica de direito público**.

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

*Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:*

*I - a União;*

*II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;*

*III - os Municípios;*

*IV - as autarquias;*

*V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.*

*Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.*

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A expressão pessoa administrativa também pode ser colocada em sentido estrito, segundo o qual seriam pessoas administrativas aquelas pessoas jurídicas que integram a administração pública sem dispor de autonomia política (capacidade de auto-organização). Em contraponto, pessoas políticas seriam as pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



#### #FicaDica

Elementos do Estado: povo + território + soberania

Natureza: pessoa jurídica de direito público / pessoa administrativa

Fim: proteção do interesse coletivo

### Estado, Governo e Administração: conceitos, aspectos organizacionais

Trata-se de pessoa jurídica, e não física, porque o Estado não é uma pessoa natural determinada, mas uma estrutura organizada e administrada por pessoas que ocupam cargos, empregos e funções em seu quadro.

Logo, pode-se dizer que o Estado é uma ficção, eis que não existe em si, mas sim como uma estrutura organizada pelos próprios homens.

É de direito público porque administra interesses que pertencem a toda sociedade e a ela respondem por desvios na conduta administrativa, de modo que se sujeita a um regime jurídico próprio, que é objeto de estudo do direito administrativo.

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado.

Tal papel é atribuído à **Administração**, que no âmbito executivo tem sua função máxima exercida pelo **Governo**.

A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Importante, neste ponto, frisar a diferença entre as formas de gestão quando se está diante da execução do interesse público – situação do Estado e da Administração – e quando se está diante de interesse privado. A gestão pública sempre deve assumir a feição de permitir ao cidadão exercer seus direitos e deveres em sociedade, enquanto que na gestão privada caberá a priorização de atendimento ao cliente.

Não obstante, se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal.

A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Em situações específicas, será possível que no exercício de funções atípicas o Legislativo e o Judiciário exerçam administração.



#### #FicaDica

Estado – Público – Zela pelo coletivo

Gestão pública deve ser diferente da gestão privada devido ao interesse especial protegido – a coletividade.

## Administração pública: sentidos amplo e estrito

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
Subjetivo, orgânico ou formal	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
Objetivo, material ou funcional	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas

Por sua vez, conceituando-se administração pública, “em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”; ao passo que “em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”<sup>2</sup>. Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem.

Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.



### EXERCÍCIO COMENTADO

**1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA – CESPE/2018).** Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.  
Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Na gestão privada vigora o princípio da legalidade amplo, o que significa que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba. Já na gestão pública, devido aos interesses perseguidos pelo Estado, vigora o princípio da legalidade estrito, o que implica que o Administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente permite.

**2. (SEDF - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGO 2 - CESPE/2017)** Acerca de administração pública, organização do Estado e agentes públicos, julgue o item a seguir.  
Não há exclusividade no exercício de suas funções típicas pelos poderes de Estado.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** Dentro dos três Poderes típicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, existem funções típicas, isto é, o Executivo administra, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Em casos excepcionais é possível observar o exercício de funções atípicas dentro de cada um dos Poderes.

**3. (AGU - ADVOGADO DA UNIÃO - CESPE/2004).** Acerca do conceito de administração pública, da teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, da concentração e da desconcentração de competências e dos atos e fatos da administração pública, julgue os itens a seguir.  
A administração pública, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos com a finalidade de realizar as opções políticas e os objetivos do governo e, em seu sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** O sentido formal abrange apenas os órgãos administrativos, ou ainda, os órgãos governamentais e administrativos; o sentido material abrange as funções administrativas e num sentido amplo mesmo as funções políticas.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

## Regime jurídico-administrativo

Regime jurídico é uma expressão que designa o tratamento normativo que o ordenamento confere a determinado assunto. Com efeito, o regime jurídico administrativo corresponde ao conjunto de regras e princípios que estruturam o Direito Administrativo, atribuindo-lhe autonomia enquanto um ramo autônomo da ciência jurídica. No mais, coloca-se o Estado numa posição verticalizada em relação ao administrado.

Logo, regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que compõem o Direito Administrativo, conferindo prerrogativas e fixando restrições à Administração Pública peculiares, não presentes no direito privado, bem como a colocando em uma posição de supremacia quanto aos administrados.

Os objetivos do regime jurídico-administrativo são o de proteção dos direitos individuais frente ao Estado e de satisfação de interesses coletivos.

Os princípios e regras que o compõem se encontram espalhados pela Constituição e por legislações infraconstitucionais. A base do regime jurídico administrativo está nos princípios que regem a Administração Pública.



### #FicaDica

Regime jurídico administrativo = regras + princípios = normas que compõem o Direito Administrativo

## Princípios constitucionais expressos

*Art. 37, Constituição Federal. 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: [...]*

São princípios da administração pública, nesta ordem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



### #FicaDica

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública.

Legalidade  
Impessoalidade  
Moralidade  
Publicidade  
Eficiência

É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho<sup>3</sup> e Spitzcovsky<sup>4</sup>:

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

4 SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo:

- a) Princípio da legalidade: Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.
- b) Princípio da impessoalidade: Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.
- c) Princípio da moralidade: A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (a priori), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.
- d) Princípio da publicidade: A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso público (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

Método, 2011.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu §3º:

*Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.*

e) Princípio da eficiência: A administração pública deve manter ou ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.



## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - OFICIAL DE JUSTIÇA AVALIADOR FEDERAL - CESPE/2018)** Acerca dos princípios e dos poderes da administração pública, da organização administrativa, dos atos e do controle administrativo, julgue o item a seguir, considerando a legislação, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

Situação hipotética: O prefeito de determinado município promoveu campanha publicitária para combate ao mosquito da dengue. Nos panfletos, constava sua imagem, além do símbolo da sua campanha eleitoral. Assertiva: No caso, não há ofensa ao princípio da impessoalidade.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Embora seja lícito o gasto com propaganda governamental, esta deverá respeitar os princípios da administração. Neste sentido, a publicidade não pode ter caráter propagandista partidário, visando promover o governante que nada mais fez que o seu trabalho – investir o dinheiro público em gastos de interesse coletivo. A conduta descrita na situação hipotética corresponde a uma situação de pessoalidade na publicidade, o que é proibido pelo princípio da impessoalidade.

**2. (ABIN - OFICIAL TÉCNICO DE INTELIGÊNCIA - CONHECIMENTOS GERAIS -CESPE/2018)** Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

O núcleo do princípio da eficiência no direito administrativo é a procura da produtividade e economicidade, sendo este um dever constitucional da administração, que não poderá ser desrespeitado pelos agentes públicos, sob pena de responsabilização pelos seus atos.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** O princípio da eficiência se concentra na soma de dois fatores: qualidade e economia, ou seja, produtividade e economicidade. Não basta conseguir um produto mais barato se ele não atender a padrões mínimos para ser utilizado; não basta que o funcionário público trabalhe rápido se o seu serviço for executado de forma falha. Caso ocorra desrespeito ao princípio da eficiência, o funcionário poderá sim ser responsabilizado, civil, penal e administrativamente, conforme o caso concreto.

**3. (STM - TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA - CESPE/2018)** A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

O princípio da impessoalidade está diretamente relacionado à obrigação de que a autoridade pública não dispense os preceitos éticos, os quais devem estar presentes em sua conduta.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** O enunciado descreve o princípio da moralidade administrativa. É ele que determina que o administrador atenda a princípios éticos em sua conduta, não se limitando a critérios de legalidade (embora estes sejam de fato indispensáveis).

### Princípios administrativos implícitos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados outros princípios que regem a função pública, esparsos na legislação infraconstitucional e implícitos na norma constitucional:

**a) Princípio da legitimidade:** todo ato administrativo praticado pela Administração Pública é presumido legítimo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que, “há cinco fundamentos para justificar a presunção de legitimidade: a) o procedimento e as formalidades que antecedem sua edição, constituindo garantia de observância da lei; b) o fato de expressar a soberania do poder estatal, de modo que a autoridade que expede o ato; c) a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento das decisões administrativas; d) os mecanismos de controle sobre a legalidade do ato; e) a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, presumindo-se que seus atos foram praticados em conformidade com a lei”.

**b) Princípio da participação:** Quem deve participar é quem vive na sociedade, é o cidadão, aquele que pode ter direitos. Participar é ao mesmo tempo um direito e um dever. O cidadão deve participar, esta é uma obrigação de todo aquele que vive em sociedade. E o cidadão deve ter espaço para participar. Com a ampliação do conceito de soberania e cidadania e, conseqüentemente, da responsabilidade do cidadão, se torna ainda mais evidente esta necessidade de participar. A democracia brasileira adota a modalidade semidireta, porque possibilita a participação popular direta no poder por intermédio de processos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, CF). No entanto, reconhece-se que as hipóteses de participação constitucionalmente expressas não esgotam o rol de possibilidades de exercício da participação pelo povo. Por exemplo, o próprio exercício de liberdade de manifestação se encaixa como participação, tal como a participação em audiências públicas, etc.

**c) Princípios da razoabilidade e proporcionalidade:** Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabeleçam entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-

-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;
- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;
- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

**d) Princípio da economicidade:** Deve ser buscado sempre o menor custo para atingir ao fim pretendido pela Administração. Afinal, o dinheiro que é gasto pelo governo pertence ao povo, que contribui por meio de impostos, e deve ser adequadamente gerido para ampliar o bem-estar social.

**e) Princípio da motivação:** É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles<sup>5</sup> entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância

5 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini<sup>6</sup>, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

**f) Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini<sup>7</sup> alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

**g) Princípio da continuidade dos serviços públicos:** O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

*Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.*

*Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.*

**h) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública:** a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

6 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004

7 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

*Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.*

*Súmula 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.*

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

**i) Princípio da Segurança Jurídica:** segurança jurídica é a garantia social de que as leis serão respeitadas e cobrirão o mais vasto possível rol relações socialmente relevantes. Em termos objetivos, versa sobre a irretroatividade de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Em termos subjetivos, versa sobre a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado.

**j) Princípio da finalidade:** O princípio da finalidade imprime à autoridade administrativa o dever de praticar o ato administrativo com vistas à realização da finalidade perseguida pela lei. A finalidade sempre envolverá a preservação do interesse público.

**k) Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado:** Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

**I) Princípio da indisponibilidade do interesse público:** A Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome de terceiros, a coletividade. O interesse público é indisponível, o que implica em afirmar que todo o patrimônio público deve ser preservado e gerido de maneira adequada. Por isso, confere-se ao agente administrador da coisa pública o dever de prestar contas sobre o patrimônio por ele controlado, evitando que a coisa se perca ou se deteriore de maneira indevida.

## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA - CESPE/2018)** Em relação aos princípios aplicáveis à administração pública, julgue o próximo item. O princípio da proporcionalidade, que determina a adequação entre os meios e os fins, deve ser obrigatoriamente observado no processo administrativo, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** O princípio da proporcionalidade na conduta administrativa é de aplicação geral, inclusive no âmbito do processo administrativo. As obrigações, restrições e sanções devem encontrar arcabouço legal correspondente e serem estritamente necessárias, atendendo ao exclusivo propósito de respeito ao interesse público.

**2. (STM - TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA - CESPE/2018)** A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue. Embora não estejam previstos expressamente na Constituição vigente, os princípios da indisponibilidade, da razoabilidade e da segurança jurídica devem orientar a atividade da administração pública.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** Embora a Constituição colacione apenas cinco princípios de forma expressa – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, existem diversos princípios que também devem ser seguidos e respeitados por parte da Administração, os quais são considerados implícitos. Todos eles buscam fazer com que a atividade administrativa cumpra sua finalidade de contrabalancear interesses coletivos e liberdades individuais, sempre priorizando o interesse público, porém sem violar direitos dos cidadãos. Entre eles, estão a indisponibilidade, a razoabilidade e a segurança jurídica.

**3. (CGM DE JOÃO PESSOA/PB - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 1, 2 E 3 - CESPE/2018)** Com relação aos princípios aplicáveis à administração pública e ao enriquecimento ilícito por agente público, julgue o item a seguir.

Decorre do princípio de autotutela o poder da administração pública de rever os seus atos ilegais, independentemente de provocação.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** A Administração Pública pode rever de ofício seus próprios atos, não necessitando de provocação, o que se denomina princípio da autotutela. O entendimento é sumulado pelo STF: "Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 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"

### ATO ADMINISTRATIVO. CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES. INVALIDAÇÃO, ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO. PRESCRIÇÃO

#### ATO ADMINISTRATIVO

##### 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

personais, 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.