

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

# TCE-RJ

Analista de controle Externo/ Especialidade Direito

JN088-N0- 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**

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Analista de Controle Externo/ Especialidade Direito

Edital Nº 1 - TCE-RJ, De 21 De Janeiro De 2020

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Administração Pública - Profª Silvana Guimarães e Profº Fernando Zantedeschi  
Análise de Dados e Informações - Profº Carlos Quiqueto  
Auditoria Governamental - Profª Mariela Cardoso  
Controle externo - Profª Natasha Melo  
Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi  
Direito Constitucional - Profº Rodrigo Golçalves  
Direito Civil - Profº Rodrigo Golçalves  
Direito Processual - Profº Rodrigo Golçalves  
Direito Financeiro - Profª Tatiana Carvalho  
Direito Tributário - Profª Mariela Cardoso  
Direito Penal - Profº Rodrigo Golçalves  
Direito Previdenciário- Profª Mariela Cardoso

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina  
Leandro Filho  
Josiane Sarto  
Roberth Kairo

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thais Regis  
Higor Moreira

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



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

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

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	08
Domínio da ortografia oficial.....	09
Domínio dos mecanismos de coesão textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual.....	17
Emprego de tempos e modos verbais. Domínio da estrutura morfosintática do período. Emprego das classes de palavras. ....	22
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	61
Emprego dos sinais de pontuação.....	72
Concordância verbal e nominal.....	75
Regência verbal e nominal.....	82
Emprego do sinal indicativo de crase.....	89
Colocação dos pronomes átonos.....	92
Reescrita de frases e parágrafos do texto. Significação das palavras. Substituição de palavras ou de trechos de texto. Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto. Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	92

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estado. Conceito e evolução do Estado moderno. Conceitos fundamentais do direito público e o funcionamento do Estado. Estado, governo e aparelho do Estado. Estado unitário e Estado federativo. Relações entre esferas de governo e regime federativo. Formas de administração pública. Patrimonialista, burocrática, gerencial. Evolução da Administração Pública no Brasil. Reformas administrativas (dimensões estruturais, principais características). Sistemas de governo.....	01
Governança no setor público. Papel e importância. Governança, transparência e accountability. Governança e governabilidade. Princípios da governança pública.....	18

## ANÁLISE DE DADOS E INFORMAÇÕES

Dado, informação, conhecimento e inteligência. Dados estruturados e não estruturados. Dados abertos. Coleta, tratamento, armazenamento, integração e recuperação de dados.....	01
Banco de dados relacionais. Conceitos básicos e características. Metadados. Tabelas, visões (views) e índices. Chaves e relacionamentos.....	13
Noções de modelagem dimensional. Conceito e aplicações.....	36

# SUMÁRIO

## AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Compliance aplicada à gestão pública. Conceito, princípios e normas. ....	01
Auditoria governamental; Controle interno. ....	04
Auditoria de conformidade e auditoria operacional. ....	08
Instrumentos de fiscalização. Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção. ....	11
Planejamento de auditoria. ....	12
Gestão de riscos no setor público. ....	16
Plano de auditoria baseado no risco. Atividades preliminares. Determinação de escopo. Materialidades, risco e relevância. ....	17
Exame e avaliação do controle interno. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria. ....	21
Matriz de Planejamento. ....	23
Roteiros de auditoria. Papéis de trabalho. ....	24
Testes de auditoria. Importâncias da amostragem estatística em auditoria. ....	24
Execução da auditoria. Técnicas e procedimentos. ....	27
Exame documental, inspeção física, conferência de cálculos, observação, entrevista, circularização, conciliações, análise de contas contábeis, revisão analítica. Evidências. ....	28
Caracterizações de achados de auditoria. Matrizes de achados e matriz de responsabilização. ....	29
Comunicação dos resultados. Relatórios de auditoria. ....	31
Monitoramento. ....	35
Documentação da auditoria. ....	37
Supervisão e controle de qualidade. ....	39
Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), ....	42
Nível 1 - Princípios Básicos e Pré-Requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros, ....	43
Nível 2 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, ....	60
Nível 3 - Requisitos Mandatórios para Auditorias do Setor Público. ....	68

## CONTROLE EXTERNO

Controle Externo: Controle da Administração Pública. Conceito, abrangência e espécies. Controle interno. Controle Externo. Controle externo no Brasil. ....	01
O Poder Legislativo e os Tribunais de Contas. Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. ....	04
Tribunais de Contas. Natureza jurídica. Forma de investidura, direitos, prerrogativas e vedações dos membros. Funções. Eficácia das decisões. Revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. ....	05
Competências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Competência para a apreciação da constitucionalidade de leis. Competência para a revisão dos próprios atos. Competência normativa. ....	08
Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Iniciativa. Própria. Denúncia. Representação. ....	09
Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Ministério Público de Contas. Natureza, competência, princípios e funções institucionais. ....	11

# SUMÁRIO

Ministério Público de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Competência, organização e composição. Forma de investidura, regime jurídico, direitos, prerrogativas e vedações dos membros.....	11
Legislação. Constituição Federal. Constituição do Estado do Rio de Janeiro.....	12
Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.Lei Estadual nº 4.787/2006 e suas alterações. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.....	14
Prestação de Contas. Contas de governo. Contas de gestão.....	21

## DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública. Conceitos.....	01
Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes.....	02
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo. Cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa.....	04
Agentes públicos. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar. Disposições constitucionais aplicáveis.....	10
Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso de poder.....	21
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	27
Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. Reparação do dano. Direito de regresso.....	32
Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios.....	37
Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público.....	41
Lei nº 13.019/2014 e suas alterações.....	51
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. Controle pelos Tribunais de Contas.....	68
10.5 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (improbidade administrativa).....	76
Lei nº 9.784/1999 e suas alterações e Lei Estadual nº 5.427/2009 e suas alterações (processo administrativo).....	86
Licitações e contratos administrativos. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão. Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações (sistema de registro de preços).....	105
Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). Fundamentos constitucionais.....	114
Lei nº 13.303/2016.....	115
Lei nº 12.527/2011.....	118
Lei nº 12.846/2013.....	120
Intervenção do Estado na propriedade. Noções gerais e espécies. Ocupação temporária, requisição, servidão administrativa e tombamento. Desapropriação. Noções gerais. Tipologia, fundamentos e objeto. Desapropriação indireta, parcial e por zona. Indenização e seu pagamento. Retrocessão.....	123

# SUMÁRIO

## DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição. Conceito, objeto, elementos e classificações.....	01
Supremacia da Constituição.....	05
Aplicabilidade das normas constitucionais. Normas de eficácia plena, contida e limitada. Normas programáticas.	05
Interpretação das normas constitucionais. Métodos, princípios e limites. Poder constituinte. Características. Poder constituinte originário. Poder constituinte derivado.....	06
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Princípios fundamentais. Direitos e garantias fundamentais.	09
Organização político-administrativa do Estado. Estado federal brasileiro, União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	18
Poder Executivo. Atribuições e responsabilidades do presidente da República.....	28
Poder Legislativo. Estrutura. Funcionamento e atribuições. Processo legislativo. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Comissões parlamentares de inquérito.....	32
Poder Judiciário. Disposições gerais. Órgãos do poder Judiciário. Organização e competências, Conselho Nacional de Justiça.....	43
Funções essenciais à justiça.....	57
Controle de constitucionalidade. Sistemas gerais e sistema brasileiro. Controle incidental ou concreto. Controle abstrato de constitucionalidade. Controle de constitucionalidade de proposições legislativas. Ação declaratória de constitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Ação direta de inconstitucionalidade interventiva. Representação de inconstitucionalidade.....	62
Defesa do Estado e das instituições democráticas.....	71
Finanças públicas. Normas gerais. Orçamentos.....	76
Ordem econômica e financeira. Princípios gerais da atividade econômica.....	81
Constituição do Estado do Rio de Janeiro.....	83

## DIREITO CIVIL

Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Vigência, aplicação, obrigatoriedade, interpretação e integração das leis.Conflito das leis no tempo. Eficácia das leis no espaço.....	01
Pessoas naturais. Conceito. Início da pessoa natural. Personalidade. Capacidade. Direitos da personalidade. Nome civil. Estado civil. Domicílio. Ausência.....	08
Pessoas jurídicas. Disposições Gerais. Conceito e Elementos Caracterizadores. Constituição. Extinção. Capacidade e direitos da personalidade. Sociedades de fato. Associações. Sociedades. Fundações. Grupos despersonalizados. Desconsideração da personalidade jurídica. Responsabilidade da pessoa jurídica e dos sócios.....	15
Bens. Diferentes classes. Bens Corpóreos e incorpóreos. Bens no comércio e fora do comércio.....	20
Fato jurídico. Negócio jurídico. Disposições gerais. Classificação e interpretação. Elementos. Representação. Condição, termo e encargo. Defeitos do negócio jurídico. Existência, eficácia, validade, invalidade e nulidade do negócio jurídico. Simulação.....	24
Atos jurídicos lícitos e ilícitos.....	34
Prescrição e decadência.....	35
Prova do fato jurídico.....	38

# SUMÁRIO

Obrigações. Características. Elementos Princípios. Boa-fé. Obrigação complexa (a obrigação como um processo). Obrigações de dar. Obrigações de fazer e de não fazer. Obrigações alternativas e facultativas. Obrigações divisíveis e indivisíveis. Obrigações solidárias. Obrigações civis e naturais, de meio, de resultado e de garantia. Obrigações de execução instantânea, diferida e continuada. Obrigações puras e simples, condicionais, a termo e modais. Obrigações líquidas e ilíquidas. Obrigações principais e acessórias. ....	41
Transmissão das obrigações. Adimplemento e extinção das obrigações. Inadimplemento das obrigações. ....	44
Contratos. Princípios. Classificação. Contratos em geral. Disposições gerais. Interpretação. Extinção. ....	49
Responsabilidade civil. ....	71

## DIREITO PROCESSUAL

Lei nº 13.105/2015 e suas alterações (Código de Processo Civil). Normas processuais civis. A jurisdição. ....	01
A Ação. Conceito, natureza, elementos e características. Condições da ação. Classificação. Pressupostos processuais. ....	08
Preclusão. ....	10
Sujeitos do processo. Capacidade processual e postulatória. Deveres das partes e procuradores. Procuradores. Sucessão das partes e dos procuradores. ....	10
Litisconsórcio. ....	12
Intervenção de terceiros. ....	15
Poderes, deveres e responsabilidade do juiz. ....	21
Ministério Público. ....	22
Advocacia Pública. ....	25
Defensoria Pública. ....	30
Atos processuais. Forma dos atos. Tempo e lugar. Prazos. Comunicação dos atos processuais. Nulidades. Distribuição e registro. ....	31
Valor da causa. ....	35
Tutela provisória. Tutela de urgência. Disposições gerais. ....	36
Formação, suspensão e extinção do processo. ....	38
Processo de conhecimento e do cumprimento de sentença. Procedimento comum. Disposições Gerais. Petição inicial. Improcedência liminar do pedido. Contestação, reconvenção e revelia. Providências preliminares e de saneamento. Julgamento conforme o estado do processo. ....	39
Provas. ....	47
Sentença e coisa julgada. Cumprimento da sentença. Disposições Gerais. Cumprimento. Liquidação. ....	52
Processos de execução. ....	54
Processos nos tribunais e meios de impugnação das decisões judiciais. ....	58
Disposições finais e transitórias. ....	59
Mandado de segurança. ....	62
Ação popular. ....	66
Ação civil pública. ....	69
Ação de improbidade administrativa. ....	71
Teoria Geral dos Recursos. Recursos em espécie. ....	74

# SUMÁRIO

Processo de controle externo. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.....	82
--	----

## DIREITO FINANCEIRO

Direito Financeiro: Direito financeiro. Conceito e objeto. O Direito financeiro na Constituição Federal de 1988. Normas gerais e orçamento.....	01
Despesa pública. Conceito e classificação de despesa pública. Disciplina constitucional dos precatórios.....	02
Receita pública. Conceito. Ingresso e receitas. Classificação das receitas públicas. ....	4
Dívida pública. Conceito. Evolução. Classificação. Disciplina jurídica e processamento.....	5
Orçamento público. Conceito, espécies e natureza jurídica. Princípios orçamentários.....	6
Fiscalização e controle orçamentário.....	8
Normas gerais de Direito Financeiro.....	11
LEI Nº 4.320/1964 E SUAS ALTERAÇÕES.....	11
Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	12
Lei Complementar nº 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal).....	16

## DIREITO TRIBUTÁRIO

Direito Tributário: Tributo, Conceito e classificação.....	01
Sistema Tributário Nacional na Constituição Federal. Princípios gerais. limitações ao poder de tributar. tributos de competência da União. tributos de competência dos Estados e do Distrito Federal. tributos de competência dos Municípios. repartição das receitas tributárias.....	07
Obrigação tributária principal e acessória. hipótese de incidência e fato gerador da obrigação tributária. sujeição ativa e passiva. solidariedade. capacidade tributária. domicílio tributário.....	20
Responsabilidade tributária. Conceitos. Responsabilidades dos sucessores . Responsabilidade de terceiros. Substituição tributária. Responsabilidades por infrações.....	22
Interpretação e integração das leis tributárias.....	24
Fato gerador. Conceito e características essenciais.....	27
Norma geral antielisão.....	27
Tarifa e preço público. Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações, art. 21, § 4º e § 4º-A.....	28
Hipóteses de suspensão da exigibilidade, extinção e exclusão do crédito tributário. Prescrição e decadência. Garantias e privilégios de crédito tributário.....	30
Administração tributária. Incidência e não incidência.....	30
Imunidade, isenção e anistia.....	31
Dívida ativa. Certidões Negativas.....	34



# SUMÁRIO

## DIREITO PENAL

Direito Penal: Princípios aplicáveis ao Direito Penal. Aplicação da lei penal. do apenado. Papel do agente penitenciário na ressocialização do preso. Políticas públicas para ressocialização.....	01
Tempo e lugar do crime.....	03
Interpretação da lei penal.....	09
Analogia.....	09
Irretroatividade da lei penal.....	10
Conflito aparente de normas penais.....	10
Illicitude.....	10
Culpabilidade.....	16
Concurso de Pessoas.....	17
Penas. Espécies de penas. Cominação das penas.....	17
Ação penal.....	26
Punibilidade e causas de extinção.....	28
Prescrição.....	28
Crimes contra a fé pública.....	31
Crimes contra a Administração Pública.....	39
Lei nº 4.898/1965 e suas alterações (abuso de autoridade).....	47
Lei nº 9.613/1998 e suas alterações (Lavagem de dinheiro).....	52
Disposições constitucionais aplicáveis ao direito penal.....	59
Crimes e sanções penais na licitação (Lei nº 8.666/1993 e suas alterações).....	59
Crimes de responsabilidade fiscal (Lei nº 10.028/2000).....	62

## DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Seguridade Social na Constituição.....	01
Regimes previdenciários.....	03
Princípios Constitucionais da Previdência Social.....	02
Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos. Contagem recíproca. Compensação entre os regimes.....	09
Lei nº 9.717/1998 e suas alterações.....	10
Normas constitucionais e legais atinentes a inativações e pensões dos servidores públicos civis.....	13
Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005; regras de transição.....	19
Lei nº 10.887/2004 e suas alterações.....	28

# ÍNDICE

## DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública. Conceitos.....	01
Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes.....	02
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. Extinção do ato administrativo. Cassação, anulação, revogação e convalidação. Decadência administrativa.....	04
Agentes públicos. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública. Provimento. Vacância. Efetividade, estabilidade e vitaliciedade. Remuneração. Direitos e deveres. Responsabilidade. Processo administrativo disciplinar. Disposições constitucionais aplicáveis.....	10
Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso de poder.....	21
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	27
Responsabilidade civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. Reparação do dano. Direito de regresso.....	32
Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização. Classificação. Princípios.....	37
Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público.....	41
Lei nº 13.019/2014 e suas alterações.....	51
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. Controle pelos Tribunais de Contas.....	68
10.5 Lei nº 8.429/1992 e suas alterações (improbidade administrativa).....	76
Lei nº 9.784/1999 e suas alterações e Lei Estadual nº 5.427/2009 e suas alterações (processo administrativo).....	86
Licitações e contratos administrativos. Lei nº 8.666/1993 e suas alterações. Lei nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão. Decreto nº 7.892/2013 e suas alterações (sistema de registro de preços).....	105
Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). Fundamentos constitucionais.....	114
Lei nº 13.303/2016.....	115
Lei nº 12.527/2011.....	118
Lei nº 12.846/2013.....	120
Intervenção do Estado na propriedade. Noções gerais e espécies. Ocupação temporária, requisição, servidão administrativa e tombamento. Desapropriação. Noções gerais. Tipologia, fundamentos e objeto. Desapropriação indireta, parcial e por zona. Indenização e seu pagamento. Retrocessão.....	123

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITOS.

Para compreender melhor o âmbito do estudo do ramo de direito administrativo, é imprescindível compreender as noções e diferenças entre Estado, Governo, e Administração Pública. Muitas vezes utilizamos esses três termos como sinônimos, ainda que de forma errônea. Isso ocorre porque os três têm um ponto em comum, que é o fato de estarem inseridos no Poder Executivo, mas que não se confundem entre si.

### ESTADO: CONCEITO, NATUREZA, ELEMENTOS E PODERES

Utilizamos o termo “Estado” para descrever uma forma de governo sobre um povo em específico, situado em um determinado território. O Estado possui natureza essencialmente política, com clara densidade cultural e reflexos jurídicos por toda a sociedade que se subordina ao mesmo, sendo considerado pessoa jurídica de direito público, com poderes e prerrogativas especiais para a persecução de determinados fins.



#### #FicaDica

O conceito apresentado possui o que a doutrina denomina de elementos essenciais do Estado. Embora não haja uma uniformidade em relação aos mesmos, o certo é que podemos distinguir cada Estado baseado em, no mínimo, três elementos: soberania, povo e território. Trata-se de assunto que aparece em muitas questões de concursos que podem confundir o candidato.

Sobre os **elementos do Estado**, povo é um conjunto de cidadãos (natos e naturalizados) vinculados a um regime jurídico do Estado, formando uma entidade jurídica. Território é a base física, uma parte do globo em que o Estado pode exercer seu poder, servindo de limite a sua jurisdição e fornecendo-lhe recursos materiais. Governo (ou soberania) é o exercício do poder do Estado, interna e externamente, conferindo-lhe a sua autodeterminação. Não confundir com a composição do Estado, que é a sua divisão interna com base na sua forma confederativa. No caso do Estado brasileiro, este é composto pela União, Estados, Municípios, e Distrito Federal. Atualmente não há mais nenhum Território Federal, pois os remanescentes foram transformados em outros entes federativos, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos **Poderes do Estado**, primeiramente deve-se conceituar o que vem a ser um Estado de Direito, pois só podemos falar em separação dos poderes quando estamos diante de um Estado que subordina a sua vontade à ordem legal. A necessidade da construção de um Estado de Direito surge durante o Absolutismo (meados do século XVI e XVII), época em que o Poder Político

estava concentrado nas mãos de uma única pessoa, o Monarca, e o Estado agia segundo a sua vontade, gerando em gravíssimas violações aos direitos e liberdades de seus súditos. A necessidade de controlar o Estado, impedindo-o de praticar tais abusos fez com que, durante a Revolução Francesa, surgisse as noções do Estado de Direito e da Separação dos Poderes.

A divisão dos Poderes que temos no Estado brasileiro segue o modelo apresentado por Montesquieu durante a referida época. Assim, o Estado de Direito possui três Poderes ou Funções: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Poder Legislativo é encarregado de criar as leis e demais normas legais, válidas para todos, inclusive para o próprio Estado. O Poder Executivo tem como sua principal função dar fiel execução às leis criadas pelo Legislativo, bem como o exercício das funções política e administrativa do Estado. Por fim, ao Poder Judiciário compete o exercício da jurisdição, dirimindo os conflitos de ordem jurídica que pairam sobre a sociedade. Para tanto, utiliza-se de diversos institutos de grande importância para o exercício da jurisdição, como o devido processo legal, o exercício do contraditório e ampla defesa, entre outros.

Importante mencionar que as principais características dos Três Poderes do Estado é que estes são independentes e harmônicos entre si. Os Poderes são independentes, pois cada um apresenta sua própria esfera de competência e que, em regra, não admite sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo, são também harmônicos uma vez que atuam de forma conjunta, em cooperação para perseguir os interesses estatais, o respeito aos direitos dos cidadãos, e a garantia dos direitos fundamentais.

### 1. GOVERNO: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

Já mencionamos que Governo é um dos elementos que estruturam o Estado. Trata-se da cúpula diretiva do mesmo, responsável pela condução dos interesses estatais e pelo exercício do poder político, podendo ter sua composição modificada mediante o período das eleições. São pessoas integrantes do Governo, o Presidente da República, os Deputados, Senadores, Prefeitos, Vereadores, e etc.

Não há uma unanimidade quanto à classificação das formas de governo. Aristóteles costumava dividir os governos em dois grupos: os governos puros e perfeitos, como a Monarquia, a Aristocracia, e a Democracia; e o grupo dos governos impuros e imperfeitos, como a Tirania, a Oligarquia e a Demagogia, considerados antíteses dos governos puros. Maquiavel, por sua vez, classifica todas as formas de governo em apenas duas espécies: Monarquia e República, podendo ser subdividida em diversas espécies. Kelsen, por sua vez, também divide as diversas espécies de governo em dois grandes grupos: os governos democráticos, com participação popular na tomada de decisões, e os governos autocráticos, em que há ausência dessa participação popular.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ACEPÇÕES

Administração Pública, outro ente que integra o Poder Executivo, é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, podendo estar presentes inclusive nos Poderes Legislativo e Judiciário, como parte de suas funções atípicas. Percebe-se que a função administrativa não possui natureza política e, por isso mesmo, a Administração Pública não se confunde com Governo.

Quanto à etimologia da palavra, "Administração Pública" é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua acepção subjetiva, orgânica e formal, a Administração Pública confunde-se com a pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa. Já na acepção objetiva e material da palavra, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. Também podemos dividir, na acepção material, em administração pública lato sensu e stricto sensu. Em sentido amplo, abrange não somente a função administrativa, como também a função política, incluindo-se nela os órgãos governamentais. Em sentido estrito, administração pública envolve apenas a função administrativa em si.



### EXERCÍCIO COMENTADO

**1. (PGE-PE – ANALISTA JUDICIÁRIO DE PROCURADORIA – CESPE – 2019)** Com relação à origem e às fontes do direito administrativo, aos sistemas administrativos e à administração pública em geral, julgue o item que segue.

De acordo com o critério teleológico, o direito administrativo é um conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Segundo o critério teleológico (finalístico), o direito administrativo é um conjunto de normas que vai disciplinar a forma de atuação do poder público para alcançar a sua finalidade e para consecução de seus fins. O enfoque deste conceito é o seu objetivo ou finalidade primordial, que é sempre a persecução do interesse público.

**2. (PGE-PE – ANALISTA JUDICIÁRIO DE PROCURADORIA – CESPE – 2019)** Com relação à origem e às fontes do direito administrativo, aos sistemas administrativos e à administração pública em geral, julgue o item que segue.

No Brasil, assim como no sistema de common law, o costume é uma das fontes principais do direito administrativo.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** A frase apresenta dois erros. Primeiramente, o Brasil adota o sistema de *civil law*, o que significa que damos maior destaque e importância aos comandos normativos do que os julgados de nossos Juízes. Há maior obediência às Leis em sentido amplo. Dessa forma, o costume não poderia ser considerado uma fonte principal de direito administrativo, mas é uma fonte secundária, ou mediata.

## DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCEITO. OBJETO. FONTES

Administração vem do latim "*administrare*", que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de Direito Administrativo. Compreender as noções básicas de Direito Administrativo significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, as fontes de onde se origina, e também os princípios que o regem.

### 1. CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A doutrina possui divergências quanto ao conceito de Direito Administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define Direito Administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isso é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes. Há também uma terceira corrente de doutrinadores que, ao conceituar Direito Administrativo, destacam as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

Embora haja essa diferença de posições na doutrina, não há exatamente uma corrente predominante. Todos os elementos apontados fazem parte do Direito Administrativo. Por isso, vamos conceituá-lo utilizando todos esses aspectos em comum.

Podemos definir Direito Administrativo como o conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função administrativa exercida pelos órgãos e agentes estatais, bem como as relações jurídicas entre eles e os demais cidadãos.

Não devemos confundir Direito Administrativo com a Ciência da Administração. Apesar da nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas às normas de Direito Administrativo. Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

### 1. NATUREZA JURÍDICA

Determinar a natureza jurídica de um ramo do Direito significa, de modo geral, estabelecer em qual grupo ele pertence. Podemos classificar os ramos de Direito brasi-

leiro em dois grandes grupos: os ramos de Direito Público, e os de Direito Privado. Quanto à natureza jurídica, não há dúvida de que o **Direito Administrativo é ramo de Direito Público**. Isso porque o Direito Administrativo regula as atividades estatais na gestão de seus negócios, recursos e pessoas. A simples presença do Poder Público faz com que ele não se enquadre no grupo do Direito Privado, que são os ramos jurídicos cujas regras disciplinam as atividades dos particulares.

## 2. OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A determinação de um objeto de estudo do Direito Administrativo possui grande importância para a sua conceituação, bem como para estabelecê-lo como um ramo jurídico autônomo. Várias correntes surgem na tentativa de criar um conceito próprio de Direito Administrativo, bem como a definição de seu objeto:

- 1- Corrente legalista: o Direito Administrativo seria o conjunto de normas administrativa existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, ao desconsiderar qualquer papel da doutrina em identificar princípios sistêmicos desse ramo jurídico.
- 2- Corrente do Poder Executivo: é o critério que identifica o Direito Administrativo como o conjunto de normas que disciplinam a atuação do Poder Executivo. Também não é aceito, uma vez que ignora o fato de que os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários também exercem funções administrativas (funções atípicas), bem como alguns particulares por meio da delegação de competências, como é o caso dos concessionários e permissionários.
- 3- Corrente das relações jurídicas: é a corrente que destaca o Direito Administrativo como a disciplina das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e o particular. Todavia, essa não é uma característica única e singular do Direito Administrativo: outros ramos de Direito Público possuem relações semelhantes.
- 4- Corrente do serviço público: para esses doutrinadores, o que evidencia o Direito Administrativo é o fato dele ter como objeto a disciplina dos serviços públicos. Atualmente esse critério também é insatisfatório, uma vez que o papel da Administração Pública evoluiu de forma que passou a desempenhar atividades que não podem ser consideradas como prestação de serviço público.
- 5- Corrente teleológica: o Direito Administrativo deve ser conceituado a partir da ideia que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizado, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual a finalidade do Estado.
- 6- Corrente negativista: pelo fato de ser uma árdua tarefa, muitos autores decidem utilizar critério negativo ao conceituar Direito Administrativo, definindo que pertence a esse ramo do Direito todas as questões que não pertencem a nenhum outro ramo jurídico. Esse critério por exclusão é bastante frágil e, por isso, não é muito utilizado.
- 7- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos, pois define o Direito Administrativo como o ramo jurí-

dico que estuda a disciplina normativa da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la (Administração Pública, Poder Legislativo, concessionário, etc).

Com base no critério funcional, convém fazer uma divisão do objeto do Direito Administrativo. Assim, o **objeto imediato** do Direito Administrativo são os princípios e regras que regulam a função administrativa. Por outro lado, temos como **objeto mediato** do Direito Administrativo a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos que compõem a Administração Pública, o principal ente que exerce tal função.

## 3. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

As fontes do Direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. O Direito Administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

Primeiramente, devemos salientar que o Direito Administrativo não é ramo jurídico codificado. Isso quer dizer que não existe na legislação brasileira um "Código de Direito Administrativo". A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios; na Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987/1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas; entre outros.

É costume dividir as fontes de Direito Administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal, são capazes de originar normas jurídicas por si só. Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso possuem caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

São **fontes de Direito Administrativo:**

- A) Legislação** em sentido amplo, seja na Constituição, seja nas Leis esparsas, nos Princípios, em qualquer veículo normativo.
- B) Doutrina**, todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- C) Jurisprudência**, o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- D) Costumes jurídicos**, tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a Lei é fonte primária do Direito Administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência, e os costumes jurídicos são consideradas fontes secundárias.





## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (PGE-PE – ANALISTA JUDICIÁRIO DE PROCURADORIA – CESPE – 2019)** Com relação à origem e às fontes do direito administrativo, aos sistemas administrativos e à administração pública em geral, julgue o item que segue.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à elevação, ao nível constitucional, de matérias antes tratadas por legislação infraconstitucional.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a inserção de inúmeros temas de Direito Administrativo no próprio texto constitucional, retirando das entidades federativas a capacidade de disciplinar diversos temas fundamentais pertinentes à realidade administrativa. São exemplos de temas administrativos que foram constitucionalizados: desapropriação, requisição, processo administrativo, organização administrativa, princípios da Administração Pública, cargos, empregos e funções, concurso público, entidades descentralizadas, improbidade administrativa, responsabilidade do Estado, servidores públicos, etc.

**2. (SEFAZ-RS – TÉCNICO TRIBUTÁRIO DE RECEITA ESTADUAL – CESPE – 2018)** Uma vez que o direito administrativo brasileiro foi influenciado pelo direito estrangeiro, é correto afirmar que exprime a força do direito alemão no direito administrativo pátrio

- a) a submissão da administração pública ao controle jurisdicional.
- b) o conceito nacional de serviço público.
- c) o conceito nacional de autarquia e de entidade paraestatal.
- d) a forma de aplicação do princípio da segurança jurídica.
- e) o mandado de segurança.

**Resposta: Letra D.** Segundo a doutrina, o direito administrativo brasileiro herdou a inspiração do direito alemão para aplicação do princípio da segurança jurídica. Ele tem por objetivo assegurar a estabilidade das relações já consolidadas, frente à inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial. Trata-se de um princípio com diversas aplicações, como a proteção ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Além disso, é fundamento da prescrição e da decadência, evitando, por exemplo, a aplicação de sanções administrativas vários anos após a ocorrência da irregularidade.

## ATO ADMINISTRATIVO. CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES. EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. CASSAÇÃO, ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

### 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*).

### 1. REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

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.

#### 1.1 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.

## 1.2 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.

## 1.3 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".

## 1.4 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 um 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.

## 1.5 Finalidade

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 o interesse alheio, será nulo por 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.

## 2. ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

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.

## 2.1 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.

## 2.2 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).

## 2.3 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.

## 2.4 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.

## 2.5 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).

## 3. 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:

### 3.1 Quanto ao grau de liberdade

**A) Atos vinculados:** são aqueles praticados pela Administração Pública sem nenhuma liberdade de atuação. 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.

**B) 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. Há uma avaliação subjetiva prévia à edição do ato. É o caso das permissões para o uso de bem público.

### 3.2 Quanto à formação de vontade

**A) 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 pública, 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.

**B) 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.

**C) 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.

### 3.3 Quanto aos destinatários

**A) 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.

**B) 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, somen-

te é do interesse daqueles funcionários. A publicidade é atendida apenas com a comunicação dos interessados, visto que é um ato interno da Administração Pública.

**C) 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.

### 3.4 Quanto aos efeitos

**A) 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.

**B) 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.

**C) 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.

**D) Atos extintivos:** também denominados atos desconstitutivos, são aqueles que põem termo a um direito ou dever pré-existentes. Exemplo: a demissão de servidor público.

### 3.5 Quanto ao objeto

**A) Atos de império:** são aqueles praticados pela Administração em posição de superioridade perante os particulares, como na imposição de multa por infração administrativa.

**B) Atos de gestão:** são expedidos pela Administração, em posição de igualdade em relação aos administrados. É o caso da alienação de bem público.

**C) Atos de expediente:** são atos internos, elaborados por autoridade subalterna, que não tem capacidade decisória. Exemplo: numeração dos autos no processo judicial.

### 3.6 Quanto à exequibilidade

**A) 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.

**B) 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.

**C) 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.

#### 4. 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:

- A) 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.
- B) 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.
- C) 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.
- D) 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.
- E) 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.

#### 5. INVALIDAÇÃO E DECADÊNCIA 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:

- A) Extinção *ipsu iure* pelo cumprimento dos efeitos:** é a extinção que ocorre pelo cumprimento integral dos efeitos do ato administrativo. É a extinção natural 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) implemento de condição resolutiva ou termo final,** como o prazo final para renovação da CNH.
- B) 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.
- C) 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.
- D) 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.

##### 5.1 Revogação

Revogação é a extinção de ato administrativo que se encontra 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 administrativo ou a relação jurídica anterior perfeita e eficaz, destituído 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 significa que a revogação produz efeitos futuros, não retroativos, 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.

## 5.2 Anulação

É a extinção de ato administrativo defeituoso, pois carece de legalidade, podendo ser expedido pela Administração 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 características principais são: é ato secundário, **constitutivo e vinculado**. Tanto a Administração como o Poder Judiciário 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 Administração de anular os atos administrativos de que decorram 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 anulação 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.

## 5.3 Cassação

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

## 5.4 Caducidade

Também denominada **decaimento**, consiste na modalidade de extinção de ato administrativo em consequência de norma jurídica superveniente, a qual impede a permanência da situação anteriormente consentida. Como não pode produzir efeitos automaticamente, é necessária 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 exclusivamente residencial.

## 5.5 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.



## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (MPC-PA – ASSISTENTE MINISTERIAL DE CONTROLE EXTERNO – CESPE – 2019)** Acerca dos atos administrativos, assinale a opção correta.

- a) São atos administrativos somente os atos produzidos pelos poderes do Estado.
- b) Licença é ato administrativo discricionário, na medida em que ao poder público compete a análise do preenchimento dos requisitos legais exigidos para o exercício de determinada atividade.
- c) A imperatividade caracteriza-se pela permissão para a imposição de obrigações a terceiros, ainda que estas venham a contrariar interesses privados.
- d) Em virtude da inafastabilidade do interesse público, os atos administrativos devem possuir destinatários gerais e indeterminados, sendo vedada a edição de atos com destinatários individualizados, ainda que coletivos.
- e) São atos administrativos simples somente os atos praticados por agente público de forma isolada.

### Resposta: Letra C.

Em “a”: Errado – Os atos podem ser produzidos tanto pelos poderes do Estados: Legislativo, judiciário e Executivo, quanto pela administração direta e indireta.

Em “b”: Errado – A licença é um ato vinculado, o que significa que o ente público, verificado o preenchimento de todos os requisitos, deve conceder licença ainda que contra sua vontade, não havendo margem para interpretação de tais requisitos.

Em “c”: Certo.

Em “d”: Errado – Os atos administrativos podem ter destinatários indeterminados, como também destinatários determinados (exemplo: a promoção de servidor público).

Em “e”: Errado – Atos administrativos simples são aqueles decorrem da manifestação de um único órgão, unipessoal ou colegiado.

**2. (DPE-DF – DEFENSOR PÚBLICO – CESPE – 2019)** Acerca de atos administrativos, serviços públicos e intervenção do Estado na propriedade, julgue o item seguinte. Comando ou posicionamento emitido oralmente por agente público, no exercício de função administrativa e manifestando sua vontade, não pode ser considerado ato administrativo.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Os atos administrativos, em regra, são atos escritos. Porém, não se trata de um elemento obrigatório. Isso significa que os atos administrativos possuem forma livre. É o caso, por exemplo, da sinalização de um guarda de trânsito, que gesticula os braços ou assopra seu apito.

**AGENTES PÚBLICOS. CONCEITO. ESPÉCIES. CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA. PROVIMENTO. VACÂNCIA. EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE. REMUNERAÇÃO. DIREITOS E DEVERES. RESPONSABILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS**

### Conceito

Agente público é expressão que engloba todas as pessoas lotadas na Administração, isto é, trata-se daqueles que servem ao Poder Público. "A expressão agente público tem sentido amplo, significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos"<sup>1</sup>.

Neste sentido, o artigo 2º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa):

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Quanto às entidades as quais o agente pode estar vinculado, tem-se o artigo 1º da Lei nº 8.429/92:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimô-

nio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

*Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.*

### Espécies; cargo, emprego e função

Os agentes públicos subdividem-se em:

- agentes políticos – "são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País [...], Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores"<sup>2</sup>. O agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios.
- servidores públicos, que se dividem em funcionário público, empregado público e contratados em caráter temporário. Os servidores públicos formam a grande massa dos agentes do Estado, desenvolvendo variadas funções. O funcionário público é o tipo de servidor público que é titular de um cargo, se sujeitando a regime estatutário (previsto em estatuto próprio, não na CLT). O empregado público é o tipo de servidor público que é titular de um emprego, sujeitando-se ao regime celetista (CLT). Tanto o funcionário público quanto o empregado público somente se vinculam à Administração mediante concurso público, sendo nomeados em caráter efetivo. Contratados em caráter temporário são servidores contratados por um período certo e determinado, por força de uma situação de excepcional interesse público, não sendo nomeados em caráter efetivo, ocupando uma função pública.
- particulares em colaboração com o Estado – são agentes que, embora sejam particulares, executam funções públicas especiais que podem ser qualificadas como públicas. Ex.: mesário, jurado, recrutados para serviço militar.



### #FicaDica

Os agentes públicos podem ser agentes políticos, particulares em colaboração com o Estado e servidores públicos. Logo, o servidor público é uma espécie do gênero agente público. Com efeito, funcionário público é uma espécie do gênero servidor público, abrangendo apenas os servidores que se sujeitam a regime estatutário.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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