

Tribunal de Contas do Distrito Federal

# TC-DF

Auditor de Controle Externo

FV036-N0



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 Distrito Federal - TC-DF

Auditor de Controle Externo

Edital Nº 1 - TCDF/ACE, de 13 de Fevereiro de 2020

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Conhecimentos Sobre o Distrito Federal - Profº Heitor Ferreira  
Lei Orgânica do Distrito Federal - Profº Rodrigo Gonçalves  
Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi  
Direito Constitucional - Profª Bruna Pinotti  
Direito Civil - Profº Rodrigo Gonçalves  
Direito Processual Civil - Profº Rodrigo Gonçalves  
Direito Penal - Profº Rodrigo Gonçalves  
Estatística - Profº Bruno Chierigatti e Joao de Sá Brasil  
Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chierigatti e Joao de Sá Brasil  
Controle Externo e Legislação Institucional - Profª Natasha Melo  
Auditoria Governamental - Profª Tatiana Carvalho  
Administração Orçamentária e Financeira e Orçamento Público -  
Contabilidade Geral - Profª Tatiana Carvalho  
Análise das Demonstrações Contábeis - Profª Tatiana Carvalho  
Contabilidade Pública - Profª Tatiana Carvalho  
Economia - Profª Tatiana Carvalho  
Matemática Financeira - Profº Bruno Chierigatti e Joao de Sá Brasil  
Finanças Corporativas - Profª Tatiana Carvalho

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Aline Mesquita  
Leandro Filho  
Josiane Sarto

## **DIAGRAMAÇÃO**

Dayverson Ramon  
Higor Moreira  
Thais Regis  
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)

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	08
Ortografia oficial.....	09
Domínio dos mecanismos de coesão e coerência textual. Emprego de elementos de referência, substituição e repetição de conectores e de outros elementos de sequenciamento textual. Emprego de tempos e modos verbais.....	13
Domínio da estrutura morfosintática do período. Emprego das classes de palavras. Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração. Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	18
Emprego dos sinais de pontuação e acentuação gráfica.....	66
Concordância verbal e nominal.....	72
Regência verbal e nominal.....	80
Emprego do sinal indicativo de crase.....	86
Colocação pronominal.....	89
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.....	89

## CONHECIMENTOS SOBRE O DISTRITO FEDERAL

Domínio de tópicos atuais e relevantes acerca da realidade étnica, social, histórica, geográfica, cultural, política e econômica do Distrito Federal e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).....	01
Lei Complementar Federal nº 94/1998 e Decreto Federal nº 7.469/2011.....	09

## LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL

Fundamentos da organização dos Poderes e do Distrito Federal.....	01
Organização do Distrito Federal.....	01
Organização dos Poderes.....	03
Tributação e orçamento do Distrito Federal.....	26
Ordem econômica do Distrito Federal.....	29

# SUMÁRIO

## 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. Sindicância e Processo administrativo disciplinar. Lei Complementar Distrital nº 840/2011 e suas alterações (Regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal) - todos os capítulos, títulos e dispositivos legais. Disposições constitucionais aplicáveis.....	10
Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso de poder....	50
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	56
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.....	61
Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Classificação. Princípios. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização.....	66
Lei nº 8.987/1995 e suas alterações (Lei de Concessões). Lei nº 11.079/2004 e suas alterações (Parcerias Público-privadas). .....	70
Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Lei Federal nº 13.303/2016 (Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público. Lei nº 13.019/2014 e suas alterações (Parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil). .....	91
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. ....	102
Lei nº 8.429/1992 (Improbidade administrativa).....	110
Lei Federal nº 9.784/1999 e suas alterações (processo administrativo) aplicável ao Distrito Federal por força da Lei Distrital nº 2.834/2001.....	120
Licitações e contratos administrativos. Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações. Lei Federal nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão.....	131
Decreto Federal nº 10.024/2019, recepcionado pelo Decreto Distrital nº 40.205/2019. ....	141
Decreto Distrital nº 39.103/2018. ....	154
Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). ....	159
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).....	159

# SUMÁRIO

## DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ; Princípios fundamentais. ....	01
Aplicabilidade das normas constitucionais; Normas de eficácia plena, contida e limitada; normas programáticas. ....	02
Controle de constitucionalidade das leis ; Controle incidental ou concreto ; Controle abstrato de constitucionalidade. Emenda, reforma e revisão constitucional.....	06
Direitos e garantias fundamentais ; Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, partidos políticos.....	14
Organização político-administrativa do Estado ; Estado federal brasileiro, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. ....	23
Administração Pública ; Disposições Gerais ; .....	35
Servidores Públicos.....	42
Poder Executivo ; Atribuições e responsabilidades do Presidente da República. ....	54
Poder Legislativo ; Estrutura. Funcionamento e atribuições. Processo legislativo. ....	57
Fiscalização contábil, financeira e orçamentária ; .....	65
Comissões parlamentares de inquérito.....	66
Poder Judiciário ; Disposições gerais ; Órgãos do Poder Judiciário ; Organização e competências. Conselho Nacional de Justiça. Composição e competências. ....	67
Funções essenciais à Justiça. Ministério Público, Advocacia Pública ; Defensoria Pública. ....	80

## 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 .....	15
Grupos despersonalizados ; Desconsideração da personalidade jurídica ; Responsabilidade da pessoa jurídica e dos sócios. ....	17
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. ....	37
Contratos ; Princípios ; Classificação ; Contratos em geral ; Disposições Gerais ; Interpretação ; Extinção ; Espécies de contratos regulados no Código Civil.....	40
Responsabilidade Civil.....	62

# SUMÁRIO

## DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Princípios constitucionais do processo civil. Princípio do devido processo legal e seus consectários lógicos (princípios do contraditório, da ampla defesa e do juiz natural).....	01
Atos judiciais; Despachos, decisões interlocutórias e sentenças;.....	04
Processo civil e o controle judicial dos atos administrativos.....	07
Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública .....	18

## DIREITO PENAL

A lei penal no tempo e no espaço.....	01
Infração penal. Elementos e espécies. Sujeito ativo e sujeito passivo da infração penal. Tipicidade, ilicitude, culpabilidade, punibilidade.....	02
Imputabilidade penal.....	23
Crimes contra a fé pública.....	24
Crimes contra a Administração Pública.....	34
Crimes previstos na Lei nº 8.666/1993 e suas alterações.....	42

## ESTATÍSTICA

Estatística descritiva.....	01
Análise exploratória de dados. Gráficos, diagramas, tabelas, medidas descritivas (posição, dispersão, assimetria e curtose) .....	01
Probabilidade. Definições básicas e axiomas. Probabilidade condicional e independência.....	01
Amostragem. Amostragem aleatória simples, estratificada, sistemática e por conglomerados.....	01

## RACIOCÍNIO LÓGICO

Estruturas lógicas.....	01
Lógica de argumentação. Analogias, inferências, deduções e conclusões.....	01
Lógica sentencial (ou proposicional). Proposições simples e compostas .....	01
Tabelas-verdade .....	01
Equivalências.....	01
Leis de De Morgan.....	01
Diagramas lógicos.....	01
Lógica de primeira ordem.....	01
Princípios de contagem e probabilidade.....	28
Operações com conjuntos .....	35
Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais.....	39

# SUMÁRIO

## CONTROLE EXTERNO E LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL

Sistemas de Controle na Administração Pública Brasileira (arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988). .....	01
Tribunais de Contas. Natureza jurídica. Funções. Eficácia das decisões. Revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário.....	02
Competências do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Competência para a apreciação da constitucionalidade de leis. Competência para a revisão dos próprios atos. Competência normativa.....	05
Fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Iniciativa. Própria Denúncia. Representação.....	07
Instrumentos de Fiscalização. Levantamento. Auditoria. Inspeção.....	08
Acompanhamento. Monitoramento.....	09
Objeto da Fiscalização. Atos e contratos. Transferências constitucionais e legais. Convênios, acordos, parcerias, ajustes e outros instrumentos congêneres. Aplicação de subvenções, auxílios e contribuições. Arrecadação da receita. Renúncia de receitas.....	12
Apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.....	14
Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	15
Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal.....	19

## AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Conceito, evolução. Auditoria interna e externa: papéis. Auditoria governamental segundo a INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Auditoria interna segundo o IIA (Institute of Internal Auditors).....	01
Governança no setor público. Papel e importância. Controles internos segundo o COSO I e o COSO II - ERM (Enterprise Risk Management).....	10
Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 1 – Princípios Basilares e Pré-requisitos para o Funcionamento dos Tribunais de Contas Brasileiros.....	16
Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras (ISSAI) - Nível 3 (ISSAIS nº: 100, 200, 300 e 400).....	35
Instrumentos de fiscalização. Auditoria, levantamento, monitoramento, acompanhamento e inspeção.....	46
Planejamento de auditoria. Plano de auditoria baseado no risco. Atividades preliminares. Determinação de escopo. Materialidade, risco e relevância. Exame e avaliação do controle interno. Risco inerente, de controle e de detecção. Risco de auditoria.....	47
Matriz de Planejamento. Programa de auditoria.....	59
Papéis de trabalho.....	59
Testes de auditoria. Importância da amostragem estatística em auditoria.....	60
Execução da auditoria. Técnicas e procedimentos.....	62
Exame documental, inspeção física, conferência de cálculos, observação, entrevista, circularização, conciliações, análise de contas contábeis, revisão analítica. Evidências.....	63
Caracterização de achados de auditoria. Matriz de Achados e Matriz de Responsabilização.....	65
Comunicação dos resultados. Relatórios de auditoria.....	66
Monitoramento.....	71
Documentação da auditoria.....	73
Supervisão e Controle de Qualidade.....	74

# SUMÁRIO

## ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público. Conceito. Técnicas orçamentárias. Princípios orçamentários. Ciclo orçamentário. Processo orçamentário.....	01
O orçamento público no Brasil. Sistema de planejamento e de orçamento federal. Plano plurianual. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual.....	10
Sistema e processo de orçamentação. Classificações orçamentárias. Estrutura programática. Créditos ordinários e adicionais.....	16
Programação e execução orçamentária e financeira. Descentralização orçamentária e financeira. Acompanhamento da execução. Sistemas de informações. Alterações orçamentárias.....	19
Receita pública. Conceito e classificações. Estágios. Fontes. Dívida ativa.....	23
Despesa pública. Conceito e classificações. Estágios. Restos a pagar. Despesas de exercícios anteriores. Dívida fluante e fundada. Suprimento de fundos.....	27
Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	36
Lei nº 4.320/1964 e suas alterações.....	39
Transferências voluntárias.....	48

## CONTABILIDADE GERAL

Contabilidade. Conceito, objeto, objetivos, campo de atuação e usuários da informação contábil.....	01
Princípios e Normas Brasileiras de Contabilidade Geral (NBC TG).....	02
Conceitos, forma de avaliação, evidenciação, natureza, espécie e estrutura: Atos e fatos administrativos.....	06
Livros contábeis e fiscais obrigatórios e documentação contábil.....	07
Variação do patrimônio líquido. Receita, despesa, ganhos e perdas.....	08
Apuração dos resultados.....	08
Regimes de apuração. Caixa e competência.....	09
Escrituração contábil. Lançamentos contábeis; contas patrimoniais, resultado.....	10
Fatos contábeis. Permutativos, modificativos e mistos.....	12
Itens Patrimoniais. Conteúdo, conceitos, estrutura, formas de avaliação e classificação dos itens patrimoniais do ativo, do passivo e do patrimônio líquido.....	14
Demonstrações contábeis. Balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, demonstração de lucros ou prejuízos acumulados, demonstração das mutações do patrimônio líquido, demonstração dos fluxos de caixa e demonstração do valor adicionado.....	18
Notas explicativas às demonstrações contábeis. Conteúdo, forma de apresentação e exigências legais de informações.....	23
Ajustes, classificações e avaliações dos itens patrimoniais exigidos pelas novas práticas contábeis adotadas no Brasil trazidas pela Lei nº 11.638/2007 e Lei nº 11.941/2009.....	23
Estoques. Tipos de inventários, critérios e métodos de avaliação.....	25
Apuração do custo das mercadorias vendidas, tratamento contábil dos tributos incidentes em operações de compras e vendas.....	26

# SUMÁRIO

## ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Retorno sobre o capital empregado. Componentes, retorno sobre o Ativo, alavancagem financeira e retorno sobre o Patrimônio Líquido. Economic Value Added (EVA) (Lucro Residual). Ebitda. Indicadores.....	01
Análise da lucratividade: análise da formação do resultado, análise da Receita, análise dos custos dos produtos vendidos/serviços prestados, análise das despesas e análise da variação. Indicadores. ....	04
Análise de liquidez. Análise do fluxo de caixa,.....	07
Análise do ciclo operacional e análise do ciclo financeiro. Indicadores.....	08
Análise da estrutura de capital e da solvência. Indicadores e medidas de solvência. ....	09
Informações extraídas das Notas Explicativas. ....	10
Análise horizontal e vertical. Análise de tendências. Grupos de comparação. ....	10
Indicadores de mercado .....	12
Limitações da análise por indicadores.....	12
Considerações de natureza não financeira (qualitativa).....	13

## CONTABILIDADE PÚBLICA

Conceituação, objeto e campo de aplicação.....	01
Princípios e Normas de Contabilidade sob a perspectiva do Setor Público, em especial as seguintes normas ....	02
NBC TSP - Estrutura Contábil, de 23 de setembro de 2016 e MCASP 8ª Edição.....	39
Patrimônio Público; Ativo; Passivo; Saldo Patrimonial.....	39
Variações Patrimoniais ; Qualitativas, Quantitativa, Realização da variação patrimonial, Resultado patrimonial...	40
Receita e Despesa sob o enfoque patrimonial.....	42
Mensuração de ativos. Ativo Imobilizado. Ativo Intangível. Reavaliação e redução ao valor recuperável. Depreciação, amortização e exaustão .....	43
Mensuração de passivos. Provisões. Passivos Contingentes .....	45
Tratamento contábil aplicável aos impostos e contribuições.....	47
Sistema de custos no setor público; Classificação e Nomenclatura de custos, Aspectos legais do sistema de custos; Ambiente da informação de custos; Características da informação de custos ; Terminologia de custos.....	48
Plano de contas aplicado ao setor público.....	50
Demonstrações contábeis aplicadas ao setor público, Balanço orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das variações patrimoniais, Balanço patrimonial, Demonstração de fluxos de caixa, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Notas explicativas às demonstrações contábeis, Consolidação das demonstrações contábeis.....	51
Transações no setor público .....	63
Receita e Despesa pública, Conceito, etapas, estágios e categorias econômicas.....	63
Execução orçamentária e financeira .....	71
Suprimento de Fundos .....	74

# SUMÁRIO

## ECONOMIA

Microeconomia. Conceitos fundamentais. Formas de organização da atividade econômica, o papel dos preços, custo de oportunidade, fator de produção e fronteiras das possibilidades de produção. Determinação das curvas de procura. Curvas de indiferença. Equilíbrio do consumidor. Efeitos preço, renda e substituição. Elasticidade da procura. Fatores de produção. Produtividade média e marginal. Lei dos rendimentos decrescentes e rendimentos de escala. Custos de produção no curto e longo prazos. Custos totais, médios e marginais, fixos e variáveis.....	01
Macroeconomia. Principais agregados macroeconômicos. Identidades macroeconômicas básicas. Sistema de contas nacionais. Contas nacionais no Brasil. Conceitos de déficit e dívida pública. Balanço de pagamentos. Papel do governo na economia. Estabilização, crescimento e redistribuição. A teoria keynesiana.....	07
Economia do setor público. O Estado e as funções econômicas governamentais. As necessidades públicas e as formas de atuação dos governos. Estado regulador e produtor. Políticas fiscal e monetária. Outras políticas econômicas. Contabilidade fiscal. NFSP. Resultados nominal, operacional e primário. Dívida pública. Sustentabilidade do endividamento público.....	12

## MATEMÁTICA FINANCEIRA

Regra de três simples e composta.....	01
Porcentagens.....	04
Juros simples e compostos.....	07
Capitalização e desconto. Taxas de juros. Nominal, efetiva e equivalente. Rendas uniformes e variáveis. Planos de amortização de empréstimos e financiamentos. Cálculo financeiro. Custo efetivo de operações de financiamento, empréstimo e investimento.....	10

## FINANÇAS CORPORATIVAS

Valor do dinheiro no tempo. Fluxo de caixa. Desconto real e nominal.....	01
Métodos de análise de fluxos de caixa. Período de payback. Taxa interna de retorno. Valor presente líquido. Índice de lucratividade.....	03
Orçamento de capital. Conceitos. Custos irrecuperáveis. Custos de oportunidade. Capital de giro. Depreciação.	10
Relação entre risco e retorno esperado. Capital Asset Pricing Model (CAPM).....	15
Avaliação de projetos com risco. Custos de capital. Estimativa do custo do capital próprio com o CAPM. Custo do capital de terceiros. Custo médio ponderado de capital (CMPC). Avaliação de projetos com base no CMPC..	17

# 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. Sindicância e Processo administrativo disciplinar. Lei Complementar Distrital nº 840/2011 e suas alterações (Regime jurídico dos servidores públicos civis da administração direta, autárquica e fundacional e dos órgãos relativamente autônomos do Distrito Federal) - todos os capítulos, títulos e dispositivos legais. Disposições constitucionais aplicáveis.....	10
Poderes da administração pública. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso de poder....	50
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	56
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.....	61
Serviços públicos. Conceito. Elementos constitutivos. Classificação. Princípios. Formas de prestação e meios de execução. Delegação. Concessão, permissão e autorização.....	66
Lei nº 8.987/1995 e suas alterações (Lei de Concessões). Lei nº 11.079/2004 e suas alterações (Parcerias Público-privadas). .....	70
Organização administrativa. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Lei Federal nº 13.303/2016 (Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Entidades paraestatais e terceiro setor. Serviços sociais autônomos, entidades de apoio, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público. Lei nº 13.019/2014 e suas alterações (Parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil). .....	91
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo. ....	102
Lei nº 8.429/1992 (Improbidade administrativa).....	110
Lei Federal nº 9.784/1999 e suas alterações (processo administrativo) aplicável ao Distrito Federal por força da Lei Distrital nº 2.834/2001.....	120
Licitações e contratos administrativos. Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações. Lei Federal nº 10.520/2002 e demais disposições normativas relativas ao pregão.....	131
Decreto Federal nº 10.024/2019, recepcionado pelo Decreto Distrital nº 40.205/2019.....	141
Decreto Distrital nº 39.103/2018.....	154
Lei nº 12.462/2011 e suas alterações (Regime Diferenciado de Contratações Públicas).....	159
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).....	159

## 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.

### 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 se 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 se 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 brasileiro 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, defi-

nindo 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 jurídico 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.