

**Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão**

# **AGED-MA**

Auxiliar de Fiscalização Agropecuária

Edital N° 03/2017 de Abertura de Inscrições

**DZ124-2017**



## DADOS DA OBRA

**Título da obra:** Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão - AGED-MA

**Cargo:** Auxiliar de Fiscalização Agropecuária

(Baseado no Concurso Público Edital Nº 03/2017 de Abertura e Inscrições)

- Língua Portuguesa
- Noções de Informática
- Noções de Direito Administrativo
- Noções de Arquivologia

### **Gestão de Conteúdos**

Emanuela Amaral de Souza

### **Diagramação**

Elaine Cristina

Igor de Oliveira

Camila Lopes

### **Produção Editorial**

Suelen Domenica Pereira

### **Capa**

Joel Ferreira dos Santos

### **Editoração Eletrônica**

Marlene Moreno



## SUMÁRIO

### Língua Portuguesa

Ortografia oficial. ....	01
Acentuação gráfica. ....	05
Flexão nominal e verbal. ....	09
Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação. ....	12
Emprego de tempos, modos e aspectos verbais. Vozes do verbo. ....	12
Classes de palavras: substantivo, adjetivo, artigo, numeral, pronome, verbo, advérbio, preposição, conjunção: emprego e sentido que imprimem às relações que estabelecem. ....	12
Concordância nominal e verbal. ....	48
Regência nominal e verbal. ....	53
Ocorrência de crase. ....	60
Sintaxe: coordenação e subordinação. ....	65
Pontuação. ....	76
Redação (confronto e reconhecimento de frases corretas e incorretas). ....	79
Compreensão e interpretação de texto. ....	88

### Noções de Informática

Conceitos fundamentais de internet, intranet e redes de computadores. ....	01
Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática. ....	26
Conceitos e modos de utilização de aplicativos para edição de textos, planilhas e apresentações utilizando-se a suíte de escritório Microsoft Office 2010 e 2013. ....	49
Conceitos e modos de utilização de sistemas operacionais Windows 7. ....	108
Noções básicas de ferramentas e aplicativos de navegação (Google Chrome, Firefox e Internet Explorer) e correio eletrônico (Webmail e Microsoft Outlook 2010 e 2013). ....	115
Noções básicas de segurança da informação e proteção: vírus, worms e outros tipos de malware. ....	144

### Noções de Direito Administrativo

Administração pública: princípios básicos. ....	01
Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder. ....	03
Serviços Públicos: conceito e princípios; delegação: concessão, permissão e autorização. ....	08
Ato administrativo: conceito, requisitos e atributos; anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação. ....	17
Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. ....	22
Órgãos públicos: conceito, natureza e classificação. ....	30
Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994 que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Maranhão. ....	30
Controle da Administração pública: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo. ....	52

### Noções de Arquivologia

Conceitos fundamentais de Arquivologia. Comunicação institucional: atos de correspondência. Gestão de documentos. Métodos de arquivamento. ....	01
---	----



## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Administração pública: princípios básicos.....	01
Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.....	03
Serviços Públicos: conceito e princípios; delegação: concessão, permissão e autorização.....	08
Ato administrativo: conceito, requisitos e atributos; anulação, revogação e convalidação; discricionariedade e vinculação.....	17
Organização administrativa: administração direta e indireta; centralizada e descentralizada; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	22
Órgãos públicos: conceito, natureza e classificação.....	30
Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994 que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Maranhão.....	30
Controle da Administração pública: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo.....	52



## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS BÁSICOS.

### Princípios constitucionais expressos

São princípios da administração pública, nesta ordem:

**Legalidade**

**Impessoalidade**

**Moralidade**

**Publicidade**

**Eficiência**

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública. É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho<sup>1</sup> e Spitzcovsky<sup>2</sup>:

a) **Princípio da legalidade:** Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

b) **Princípio da impessoalidade:** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.

c) **Princípio da moralidade:** A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por

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

2 SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

d) **Princípio da publicidade:** A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão *concurso público* (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Outros princípios administrativos**

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados como princípios de natureza ética relacionados à função pública a probidade e a motivação:

**a) Princípio da probidade:** um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini<sup>3</sup> alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

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

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

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

Meirelles<sup>4</sup> entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini<sup>5</sup>, com respaldo

<sup>3</sup> GASPARIINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

<sup>5</sup> GASPARIINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

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

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

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

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

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

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

*Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

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

### e) Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade:

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

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;

- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;

- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

### f) Supremacia do interesse público sobre o privado:

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

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

**PODERES ADMINISTRATIVOS: PODER HIERÁRQUICO; PODER DISCIPLINAR; PODER REGULAMENTAR; PODER DE POLÍCIA; USO E ABUSO DO PODER.**

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

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

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

"O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. **Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere**"<sup>6</sup>.

Neste sentido, "os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência: **1ª) são eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares**. Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse **aspecto duplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir**"<sup>7</sup>. Percebe-se que, diferentemente dos particulares aos quais, quando conferido um poder, podem optar por exercê-lo ou não, a

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

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

Administração não tem faculdade de agir, afinal, sua atuação se dá dentro de objetos de interesse público. Logo, a abstenção não pode ser aceita, o que transforma o poder de agir também num dever de fazê-lo: daí se afirmar um poder-dever. Com efeito, o agente omissor poderá ser responsabilizado.

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

### Poder vinculado

No poder vinculado não há qualquer liberdade quanto à atividade que deva ser praticada, cabendo ao administrador se sujeitar por completo ao mandamento da lei. Nos atos vinculados, o agente apenas reproduz os elementos da lei. Afinal, o administrador se encontra diante de situações que comportam solução única anteriormente prevista por lei. Portanto, não há espaço para que o administrador faça um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade. Ele é obrigado a praticar o ato daquela forma, porque a lei assim prevê. Ex.: pedido de aposentadoria compulsória por servidor que já completou 70 anos; pedido de licença para prestar serviço militar obrigatório.

### Poder discricionário

Existem situações em que o próprio agente tem a possibilidade de valorar a sua conduta. Logo, no poder discricionário o administrador não está diante de situações que comportam solução única. Possui, assim, um espaço para exercer um juízo de valores de conveniência e oportunidade.

**Conveniência = condições em que irá agir**  
**Oportunidade = momento em que irá agir**  
**Discricionariedade = oportunidade + conveniência**

A discricionariedade pode ser exercida tanto quando o ato é praticado quanto, num momento futuro, na circunstância de sua revogação.

Uma das principais limitações ao poder discricionário é a adequação, correspondente à adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade expressa em lei. O segundo limite é o da verificação dos motivos<sup>8</sup>. Neste sentido, discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade – a última é uma conduta ilegítima e quanto a ela caberá controle de legalidade perante o Poder Judiciário.

“O controle judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiraram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador. [...] Modernamente, os doutrinadores têm considerado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como valores que podem ensejar o

<sup>8</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. [...] A exacerbação ilegítima desse tipo de controle reflete ofensa ao princípio republicano da separação dos poderes”<sup>9</sup>.

Há quem diga que, por haver tal liberdade, não existe o dever de motivação, mas isso não está correto: aqui, mais que nunca, o dever de motivar se faz presente, demonstrando que não houve arbítrio na decisão tomada pelo administrador. Basicamente, não é porque o administrador tem liberdade para decidir de outra forma que o fará sem cometer arbitrariedades e, caso o faça, incidirá em ilicitude. O ato discricionário que ofenda os parâmetros da razoabilidade é atentatório à lei. Afinal, não obstante a discricionariedade seja uma prerrogativa da administração, o seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.

### Poder regulamentar

Em linhas gerais, poder regulamentar é o **poder conferido à administração de elaborar decretos e regulamentos**. Percebe-se que o Poder Executivo, nestas situações, exerce força normativa, expedindo normas que se revestem, como qualquer outra, de abstração e generalidade.

Quando o Poder Legislativo edita suas leis nem sempre possibilita que elas sejam executadas. A aplicação prática fica a cargo do Poder Executivo, que irá editar decretos e regulamentos com capacidade de dar execução às leis editadas pelo Poder Legislativo. Trata-se de prerrogativa **complementar** à lei, não podendo em hipótese alguma o Executivo alterar o seu conteúdo. Entretanto, poderá o Executivo criar **obrigações subsidiárias**, que se impõem ao administrado ao lado das obrigações primárias fixadas na própria lei.

Caso ocorra **abuso ao poder regulamentar**, caberá ao Congresso Nacional sustar o ato: “Art. 49, CF. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Segundo entendimento majoritário, tanto os decretos quanto os regulamentos podem ser **autônomos** (atos de natureza originária ou primária) ou **de execução** (atos de natureza derivada ou secundária), embora a essência do poder regulamentar seja composta pelos decretos e regulamentos de execução. O regulamento autônomo pode ser editado independentemente da existência de lei anterior, se encontrando no mesmo patamar hierárquico que a lei – por isso, é passível de controle de constitucionalidade. Os regulamentos de execução dependem da existência de lei anterior para que possam ser editados e devem obedecer aos seus limites, sob pena de ilegalidade – deste modo, se sujeitam a controle de legalidade.

Nos termos do artigo 84, IV, CF, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, atividade que não pode ser delegada, nos termos do parágrafo único. Em que pese

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

o teor do dispositivo que poderia dar a entender que a existência de decretos autônomos é impedida, o próprio STF já reconheceu decretos autônomos como válidos em situações excepcionais. Carvalho Filho<sup>10</sup>, a respeito, afirma que somente são decretos e regulamentos que tipicamente caracterizam o poder regulamentar aqueles que são de natureza derivada – o autor admite que existem decretos e regulamentos autônomos, mas diz que não são atos do poder regulamentar.

A classificação dos decretos e regulamentos em autônomos e de execução é bastante relevante para fins de controle judicial. Em se tratando de decreto de execução, o parâmetro de controle será a lei a qual o decreto está vinculado, ocorrendo mero **controle de legalidade** como regra – não caberá controle de constitucionalidade por ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, mas caberá por arguição de descumprimento de preceito fundamental – **ADPF**, cujo caráter é mais amplo e permite o controle sobre atos regulamentares derivados de lei, tal como será cabível **mandado de injunção**. Em se tratando de decreto autônomo, o parâmetro de controle sempre será a Constituição Federal, possuindo o decreto a mesma posição hierárquica das demais leis infraconstitucionais, ocorrendo genuíno **controle de constitucionalidade** no caso concreto, por qualquer das vias.

Outra observação que merece ser feita se refere ao conceito de **deslegalização**. O fenômeno tem origem na França e corresponde à transferência de certas matérias de caráter estritamente técnico da lei ou ato congênere para outras fontes normativas, com autorização do próprio legislador. Na verdade, o legislador efetuará uma espécie de delegação, que não será completa e integral, pois ainda caberá ao Legislativo elaborar o regramento básico, ocorrendo a transferência estritamente do aspecto técnico (denomina-se **delegação com parâmetros**). Há quem diga que nestes casos não há poder regulamentar, mas sim poder regulador. É exemplo do que ocorre com as agências reguladoras, como ANATEL, ANEEL, entre outras.

### Poder hierárquico

“Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo. Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina relação hierárquica”<sup>11</sup>. Nesta relação hierárquica, surge para a autoridade superior o **poder de comando** e para o seu subalterno o **dever de obediência**.

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

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

Com efeito, poder hierárquico é o poder conferido à administração de fixar campos de competência quanto às figuras que compõem sua estrutura. É um poder de auto-organização. É exercido tanto na distribuição de competências entre os órgãos quanto na divisão de deveres entre os servidores que o compõem. Se o ato for praticado por órgão incompetente, é inválido. Da mesma forma, se o for praticado por servidor que não tinha tal atribuição.

Por fim, ressalta-se que **do poder hierárquico deriva o poder de revisão**, consistente no poder das autoridades superiores de revisar os atos praticados por seus subordinados.

### Poder disciplinar

Trata-se de decorrência do poder hierárquico, pois é a hierarquia que permite aos agentes de nível superior fiscalizar as ações dos subordinados. Assim, poder disciplinar é o poder conferido à administração para aplicar sanções aos seus servidores que pratiquem infrações disciplinares.

Estas sanções aplicadas são apenas as que possuem **natureza administrativa**, não envolvendo sanções civis ou penais. Entre as penas que podem ser aplicadas, destacam-se a de advertência, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria.

Evidentemente que tais punições não podem ser aplicadas sem alguns requisitos, como a abertura de sindicância ou processo disciplinar em que se garanta o contraditório e a ampla defesa (obs.: existem cargos que somente são passíveis de demissão por sentença judicial, que são os vitalícios, como os de magistrado e promotor de justiça).

### Poder de polícia

É o poder conferido à administração para **limitar, disciplinar, restringir e condicionar direitos e atividades particulares** para a preservação dos interesses da coletividade. É ainda, fato gerador de tributo, notadamente, a taxa (artigo 145, II, CF), não podendo ser gerador de tarifa que se caracteriza como preço público e não podendo ser cobrada sem o exercício efetivo do poder de polícia.

“A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa **toda e qualquer ação restritiva** do Estado em relação aos direitos individuais. [...] Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como **atividade administrativa**, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade”<sup>12</sup>.

No sentido amplo, é possível incluir até mesmo a atividade do Poder Legislativo, considerando que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se a lei não impuser (artigo 5º, II, CF). No sentido estrito, tem-se a atividade da **polícia administrativa**, envolvendo apenas as **prerrogativas dos agentes** da Administração.

12 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

Em destaque, coloca-se o conceito que o próprio legislador estabelece no Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando o disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público [...]” (art. 78, primeira parte, CTN). A atividade de polícia é tipicamente administrativa, razão pela qual é estudada no ramo do direito administrativo.

Vale ressaltar, por fim, um dos principais atributos do poder de polícia: a **autoexecutoriedade**. Neste sentido, a administração não precisa de manifestação do Poder Judiciário para colocar seus atos em prática, efetivando-os.

### Polícia-função e polícia-corporação

“Apenas com o intuito de evitar possíveis dúvidas em decorrência da identidade de vocábulos, vale a pena realçar que **não há como confundir polícia-função com polícia-corporação**: aquela é a função estatal propriamente dita e deve ser interpretada sob o aspecto material, indicando atividade administrativa; esta, contudo, corresponde à ideia de órgão administrativo, integrado nos sistemas de segurança pública e incumbido de prevenir os delitos e as condutas ofensivas à ordem pública, razão por que deve ser vista sob o aspecto subjetivo (ou formal). A polícia-corporação executa frequentemente funções de polícia administrativa, mas a polícia-função, ou seja, a atividade oriunda do poder de polícia, é exercida por outros órgãos administrativos além da corporação policial”<sup>13</sup>.

### Competência

A **competência** para exercer o poder de polícia é, a princípio, da pessoa administrativa que foi dotada de competência no âmbito do poder regulamentar. Se a competência for **concorrente**, também o poder de polícia será exercido de forma concorrente.

### Delegação e transferência

O poder de polícia pode ser exercido de **forma originária**, pelo próprio órgão ao qual se confere a competência de atuação, ou de **forma delegada**, mediante lei que transfira a mera prática de atos de natureza fiscalizatória (poder de polícia seria de caráter executório, não inovador) a pessoas jurídicas que tenham vinculação oficial com entes públicos.

Obs.: A transferência de tarefas de operacionalização, no âmbito de simples constatação, não é considerada delegação do poder de polícia. Delegação ocorre quando a atividade fiscalizatória em si é transferida. Por exemplo, uma empresa contratada para operar radares não recebeu delegação do poder de polícia, mas uma guarda municipal instituída na forma de empresa pública com poder de aplicar multas recebeu tal delegação.

13 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

### Polícia judiciária e polícia administrativa

Uma das mais importantes classificações doutrinárias corresponde à distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, assim explanada por Carvalho Filho: “ambos se enquadram no âmbito da função administrativa, vale dizer, representam atividades de gestão de interesses públicos. A **Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma**, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a **Polícia Judiciária**, que, embora seja atividade administrativa, **prepara a atuação da função jurisdicional penal**, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador. Outra diferença reside na circunstância de que a **Polícia Administrativa** incide basicamente sobre **atividades dos indivíduos**, enquanto a **Polícia Judiciária** preordena-se ao **indivíduo em si**, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento de ilícito penal”<sup>14</sup>. Além disso, essencialmente, a **Polícia Administrativa** tem caráter **preventivo** (busca evitar o dano social), enquanto que a **Polícia Judiciária** tem caráter **repressivo** (busca a punição daquele que causou o dano social).

Sobre os campos de exercício da polícia administrativa, considerando que todos os direitos individuais são limitados pelo interesse da coletividade, já se pode deduzir que o âmbito de atuação do poder de polícia é o mais amplo possível. Entre eles, cabe mencionar, polícia sanitária, polícia ambiental, polícia de trânsito e tráfego, polícia de profissões (OAB, CRM, etc.), polícia de construções, etc. Neste sentido, será possível atuar tanto por atos normativos (atos genéricos, abstratos e impessoais, como decretos, regulamentos, portarias, instruções, resoluções, entre outros) e por atos concretos (voltados a um indivíduo específico e isolado, que podem ser **determinações**, como a multa, ou atos de **consentimento**, como a concessão ou revogação de licença ou autorização por alvará).

### Liberdades públicas e poder de polícia

Evidentemente, abusos no exercício do poder de polícia não podem ser tolerados. Por mais que todo direito individual seja relativo perante o interesse público, existem núcleos mínimos de direitos que devem ser preservados, mesmo no exercício do poder de polícia. Neste sentido, a faculdade repressiva deve respeitar **os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas** que são consagrados no texto constitucional.

Para compreender a questão, interessante suscitar qual o caráter do poder de polícia, se discricionário ou vinculado. A doutrina de Meirelles<sup>15</sup> e Carvalho Filho<sup>16</sup> recomenda que quando o poder de polícia vai ter os seus limites fixa-

14 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

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

16 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

dos há discricionariedade (por exemplo, quando o poder público vai decidir se pode ou não ocorrer pesca num determinado rio), mas quando já existem os limites o ato se torna vinculado (no mesmo exemplo, não se pode decidir por multar um pescador e não multar o outro por pescarem no rio em que a pesca é proibida, devendo ambos serem multados). Tal raciocínio é relevante para verificar, num caso concreto, se houve ou não abuso do poder de polícia. Vamos supor que a lei fixe os limites para o ato, mas que na prática tais limites tenham sido ignorados: não haverá discricionariedade, então.

Com efeito, os principais limites do Poder de Polícia são:

“- Necessidade – a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;

- Proporcionalidade/razoabilidade – é a relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;

- Eficácia – a medida deve ser adequada para impedir o dano a interesse público. Para ser eficaz a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para executar as suas decisões, é o que se chama de autoexecutoriedade<sup>17</sup>.

Importante colocar, como limite, ainda, a necessidade de garantia de contraditório e ampla defesa ao administrado. Neste sentido, a súmula nº 312, STJ: “no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da atuação e da aplicação da pena decorrentes da infração”.

### Deveres da Administração

#### **Dever de agir**

O administrador possui um poder-dever de agir. Não se trata de mero poder, porque priorizam atender ao interesse da coletividade e, em razão disso, o poder de agir é também um dever, que é **irrenunciável e obrigatório**. Ao administrador é vedada a inércia. Logo, poderá ser responsabilizado por omissão ou silêncio, abrindo possibilidade de obter o ato não realizado: pela via extrajudicial, notadamente ao exercer o direito de petição; ou por via judicial, por intermédio de mandado de segurança, quando ferir direito líquido e certo do interessado comprovado de plano, ou por ação de obrigação de fazer.

ATENÇÃO: nem toda omissão do poder público é ilegal. As denominadas **omissões genéricas**, que envolvem prerrogativas de ação do administrador de caráter geral e sem prazo determinado para atendimento, inseridas em seu poder discricionário, não autorizam a alegação de ilegalidade por violação do poder-dever de agir. Insere-se aqui a denominada reserva do possível – por óbvio sempre existirão algumas omissões tendo em vista a escassez de recursos financeiros. Ex.: deixar de reformar a entrada de um edifício, não construir um estabelecimento de ensino. São ilegais, com efeito, as **omissões específicas**, que são omissões do poder público mesmo diante de imposição expressa legal e prazo fixado em lei para atendimento. Nestas situações, caberá até mesmo responsabilização civil, penal ou administrativa do agente omissor.

17 <http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/direito-administrativo/conceito-de-direito-administrativo>

#### **Dever de eficiência**

A atividade administrativa deve ser célere e técnica, mesclando qualidade e quantidade. Para tanto, é necessário atribuir competências aos cargos conforme a qualificação exigida para ocupá-los; bem como desempenhar atividades com perfeição, coordenação, celeridade e técnica. Não significa que perfeccionismo em excesso seja valorizado, pois ele afeta o elemento quantitativo do serviço, que também é essencial para que ele seja eficiente.

#### **Dever de probidade**

Trata-se de um dos deveres mais relevantes, correspondendo à obrigação do agente público de agir de forma honesta e reta, respeitando a moralidade administrativa e o interesse público. A violação deste dever caracteriza ato de improbidade, punível, conforme artigo 37, §4º, CF e Lei nº 8.429/92, que se sujeita a diversas penas, como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o poder público, multa, além de restituição ao erário por enriquecimento ilícito e/ou reparação de danos causados ao erário.

#### **Dever de prestação de contas**

Como o que é gerido pelo administrador não lhe pertence, é seu dever prestar contas do que realizou à coletividade, isto é, informar em detalhes qual o destino dado às verbas e aos bens sob sua gestão. Este dever abrange não só aqueles que são agentes públicos, mas a todos que tenham sob sua responsabilidade dinheiros, bens ou interesses públicos, independentemente de serem ou não administradores públicos.

“A prestação de contas de administradores pode ser realizada internamente através dos órgãos escalonados em graus hierárquicos, ou externamente. Neste caso, o controle de contas é feito pelo Poder Legislativo por ser ele o órgão de representação popular. No Legislativo se situa, organicamente, o Tribunal de Contas, que, por sua especialização, auxilia o Congresso Nacional na verificação de contas dos administradores<sup>18</sup>.”

#### **Uso do poder**

Conforme Carvalho Filho, uso do poder “é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere<sup>19</sup>”. Significa que se um agente toma suas atitudes dentro dos limites dos poderes administrativos, está agindo conforme a lei. Um dos principais guias para determinar se a ação está ou não em conformidade é o dos deveres administrativos.

Assim, além de poderes, os agentes administrativos, obviamente, detêm deveres, em razão das atribuições que exercem.

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

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

**Abuso de poder**

Havendo poderes, naturalmente será possível o abuso deles. Abuso de poder é a utilização inadequada por parte dos administradores das prerrogativas a eles conferidas no âmbito dos poderes da administração, por violação expressa ou tácita da lei.

“A conduta abusiva dos administradores pode decorrer de duas causas: 1ª) o agente atua fora dos limites de sua competência; e 2ª) o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo. No primeiro caso, diz-se que o agente atuou com ‘excesso de poder’ e no segundo, com ‘desvio de poder’<sup>20</sup>. Basicamente, havendo abuso de poder é possível que se caracterize excesso de poder ou desvio de poder. **No excesso de poder, o agente nem teria competência para agir naquela questão e o faz. No abuso de poder, o agente possui competência para agir naquela questão, mas não o faz em respeito ao interesse público,** ou seja, desvirtua-se do fim que deveria atingir o seu ato, por isso o desvio de poder também é denominado **desvio de finalidade**. A conduta abusiva é passível de controle, inclusive judicial.

**EXCESSO DE PODER = INCOMPETÊNCIA  
ABUSO DE PODER = COMPETÊNCIA = DESVIO DE FINALIDADE**

“Pela própria natureza do fato em si, todo abuso de poder se configura como ilegalidade. Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade e, como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial<sup>21</sup>.

Se é possível o excesso ou o abuso de poder, é claro que a legislação não apenas confere poderes ao administrador, mas também estabelece deveres.

**SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITO E PRINCÍPIOS;  
DELEGAÇÃO: CONCESSÃO, PERMISSÃO E  
AUTORIZAÇÃO.**

Serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por particulares abaixo de regras de direito público para a preservação dos interesses da coletividade. A titularidade da prestação de um serviço público sempre será da Administração Pública, somente podendo ser transferido a um particular a execução do serviço público. As regras serão sempre fixadas unilateralmente pela Administração, independentemente de quem esteja executando o serviço público. Qualquer contrato administrativo aos olhos do particular é contrato de adesão.

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

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

Somente por regras de direito público é possível prestar serviços públicos. Para distinguir quais serviços são públicos e quais não, deve-se utilizar as regras de competência dispostas na Constituição Federal. Sempre que não houver definição constitucional a respeito, devem-se observar as regras que incidem sobre aqueles serviços, bem como o regime jurídico ao qual a atividade se submete. Sendo regras de direito público, será serviço público; sendo regras de direito privado, será serviço privado.

Com efeito, quem presta o serviço público pode ser a Administração ou um particular, fazendo-o sob regras de direito público e com vistas a preservar o interesse público.

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

*I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

O referido artigo dispõe que a **prestação dos serviços públicos é de titularidade da Administração Pública, podendo ser centralizada ou descentralizada**. Sempre que a prestação do serviço público for **descentralizada, por meio de concessão ou permissão**, deverá ser precedida de licitação. As duas figuras, concessão ou permissão, surgem como instrumentos que viabilizam a descentralização dos serviços públicos, atribuindo-os para terceiros, são reguladas pela Lei nº 8.987/95.

Assim, a titularidade de um serviço público é sempre da Administração Pública, que possui competência para fixar as regras de execução do serviço e para fiscalizar o cumprimento das mesmas, aplicando sanções em caso de descumprimento.

A Administração Pública pode decidir executar ela mesma um serviço público através de órgãos que integram a sua Administração direta; ou então fazê-lo através de uma pessoa que integre a sua Administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas); além de poder resolver que a execução do serviço público será transferida a particulares, cabendo escolher quem deles reúne a melhor condição por meio de licitação, isto é, permissão, concessão e autorização de serviço.

Os particulares, no máximo, assumem a execução do serviço, mediante delegação do poder público. Logo, a prestação pode ser centralizada quando a própria Administração Pública executa os serviços, ou descentralizada quando a Administração Pública passa a execução para terceiros. Esses terceiros podem estar dentro ou fora da Administração Direta.

**Serviços indelegáveis**

Existem **serviços próprios do Estado**, que são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (Ex.: segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados, os quais **não podem ser delegados a particulares**. Tais serviços, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração.