

APOSTILA DE DIREITO ADMINISTRATIVO

PM/PA (OFICIAL)

Sumário

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2
ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO.....	6
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	11
PODERES ADMINISTRATIVOS	16
ATOS ADMINISTRATIVOS	22
AGENTES PÚBLICOS.....	31
QUESTÕES FADESP.....	35

Olá pessoal, tudo bem? Aqui é o Prof. Herbert Almeida, do Estratégia Concursos. Elaborei um resumo sobre o conteúdo de Direito Administrativo, previsto no edital para **Oficial da POLÍCIA MILITAR DO PARÁ**, cuja prova será aplicada pela Fadesp (em 31/7/2016).

Além disso, incluí as questões exigidas pela banca Fadesp sobre o conteúdo do nosso edital. São poucas questões (apenas nove), mas de todas as questões de Direito Administrativo elaboradas pela banca, somente essas se aplicam ao conteúdo do edital de Soldado.

Caso queira estudar de forma mais completa o conteúdo de Direito Administrativo, não deixe de ler a nossa aula demonstrativa do curso para Soldado da PM-PA: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/curso/pacote-completo-p-pm-pa-oficial-com-videoaulas/>

Bons estudos!

Prof. Herbert Almeida

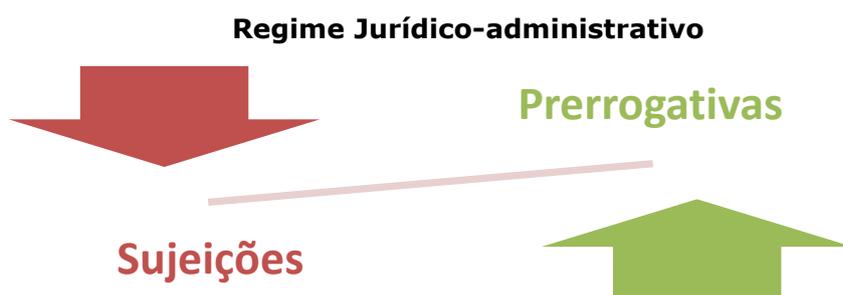
Obs.: este material é de distribuição gratuita, de exclusividade do Estratégia Concursos e do Prof. Herbert Almeida.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



RESUMINDO

O regime jurídico administrativo resume-se em dois aspectos: de um lado, estão as **prerrogativas**, que representam alguns privilégios para a Administração dentro das relações jurídicas; de outro, encontram-se as **sujeições**, que são restrições de liberdade de ação para a Administração Pública.



As **prerrogativas** ou **privilégios** são regras, desconhecidas no direito privado, que colocam a Administração em condições de superioridade nas relações com o particular. São faculdades especiais que o setor público dispõe, como, por exemplo, o poder de requisitar bens e serviços, de ocupar temporariamente imóvel alheio, de aplicar sanções administrativas, de alterar ou rescindir unilateralmente os contratos administrativos, de impor medidas de polícia, etc¹.

Por outro lado, as **sujeições** ou **restrições** retiram ou diminuem a liberdade da Administração quando comparada com o particular, sob pena de nulidade do ato administrativo ou, até mesmo, de responsabilidade da autoridade que o editou. São exemplos a necessidade de observar a finalidade pública ou de pautar-se segundo os princípios da moralidade, legalidade e publicidade. Além desses, podemos mencionar a sujeição à realização de concurso público para selecionar pessoal e de fazer licitação para firmar contratos com particulares.

A base do regime jurídico administrativo encontra-se nos princípios da **supremacia** e da **indisponibilidade do interesse público**.

Princípios basilares ou fundamentais do Direito Administrativo

Celso Antônio Bandeira de Mello

- ✓ Supremacia do interesse público
- ✓ Indisponibilidade do interesse público

Maria Sylvania Zanella Di Pietro

- ✓ Supremacia do interesse público
- ✓ Legalidade

¹ Di Pietro, 2014, p. 62.

Princípios da Administração

Os **princípios administrativos** são os **valores**, as **diretrizes**, os **mandamentos** mais gerais que orientam a elaboração das leis administrativas, direcionam a atuação da Administração Pública e condicionam a **validade** de todos os atos administrativos.

Os princípios podem ser **expressos**, quando estão previstos taxativamente em uma norma jurídica de caráter geral, ou **implícitos**, quando não constam taxativamente em uma norma jurídica, decorrendo, portanto, da jurisprudência ou da doutrina.

Tendo como referência **unicamente a Constituição**, são princípios previstos **expressamente** para a administração pública direta e indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista –, de qualquer dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, **publicidade** e **eficiência** – **LIMPE**.

Por outro lado, os princípios **implícitos não constam taxativamente em uma norma jurídica geral**, decorrendo de elaboração doutrinária e jurisprudencial.

Princípios expressos na Constituição Federal

L
I
M
P
E

Legalidade: a lei é a base do Estado Democrático de Direito, constituindo a base da atuação administrativa. Os agentes públicos só podem atuar quando a lei autorizar ou determinar.

Impessoalidade: esse princípio possui quatro aplicações principais. Na primeira, ele representa o **princípio da finalidade**, ou seja, a atuação administrativa deve ter por objetivo o interesse público. Na segunda aplicação, ele se traduz no **princípio da isonomia**, isto é, a Administração deve atender a todos os administrados sem discriminações, pois não se pode favorecer pessoas ou se utilizar de perseguições indevidas. Além disso, a impessoalidade determina a **vedação de promoção pessoal**, uma vez que os agentes públicos atuam em nome do Estado. Por fim, este princípio é fundamento para o reconhecimento dos casos de **impedimento e suspeição**, com a finalidade de afastar dos processos administrativos e judiciais as autoridades que não poderão julgar com imparcialidade.

Moralidade: impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.

Publicidade: relaciona-se com a exigência de publicação de determinados atos em órgãos oficiais como requisito de eficácia e com o dever de transparência da Administração Pública.

Eficiência: é o princípio constitucional expresso mais "novo", pois foi incluído na CF pela EC 19/1998. Exige uma atuação da Administração Pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível (desde que mantidos os padrões de qualidade) e no menor tempo. A eficiência se relaciona com o **agente público**, que deve desempenhar suas atribuições com qualidade; e com a forma de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, que deve ser a mais racional possível, permitindo que se alcancem os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Supremacia do interesse público sobre o privado: trata das prerrogativas do poder público, isto é, os poderes conferidos à Administração, que lhe asseguram a posição de superioridade perante o administrado, aplicando-se somente nas relações em que a Administração atua em prol do interesse da coletividade.

Indisponibilidade do interesse público: representa as sujeições da Administração, ou seja, são limitações e restrições impostas ao poder público com o intuito de evitar que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados.

Razoabilidade e proporcionalidade: em regra, esses dois princípios são tratados como se fossem um só. Eles buscam limitar a atuação discricionária dos agentes públicos, evitando decisões exageradas ou desarrazoadas. Qualquer limitação ou penalidade deve ser aplicada com bom senso, dentro de parâmetros aceitáveis pela população em geral. Com efeito, qualquer restrição deve ser aplicada em equilíbrio com os fins de interesse público desejados.

Controle ou tutela: fundamenta o controle da Administração Direta sobre a Indireta, com o objetivo de garantir que as entidades administrativas cumpram o princípio da especialidade. Por conseguinte, as entidades administrativas encontram-se vinculadas aos órgãos da Administração Central, assegurando o desenvolvimento de suas finalidades.

Autotutela: representa o controle que a Administração pode realizar sobre os seus próprios atos. Nos termos da Súmula 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.

Motivação: representa que o administrador deve indicar os fundamentos de **fato** e de **direito** que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da Administração Pública, demonstrando a correlação lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas. Dessa forma, a motivação serve de fundamento para examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa.

Continuidade do serviço público: os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua, ou seja, sem parar. Isso porque é justamente pelos serviços públicos que o Estado desempenha suas funções essenciais ou necessárias à coletividade. Por conseguinte, os serviços públicos não podem ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade.

Contraditório e ampla defesa: assegura aos litigantes e aos acusados as formas para que possam se defender, contestar e apresentar provas para defesa de seus direitos.

Especialidade: reflete a ideia de descentralização administrativa, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Dessa forma, é a lei que define as áreas de atuação das entidades da Administração Indireta, não podendo um mero ato administrativo modificar a finalidade dessas entidades.

Segurança jurídica: tem a finalidade de assegurar a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas, diante da inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial. Possui diversas aplicações, como a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Fundamenta, ainda, os institutos da prescrição e decadência administrativa.

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO



RESUMINDO

O **Estado é um ente personalizado**, que se apresenta exteriormente, nas relações internacionais com outros Estados soberanos, e, internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem pública.

De acordo com Hely Lopes Meirelles, apresentando os ensinamentos de outros doutrinadores, o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado: **sociológico** – é *corporação territorial dotada de um poder de mando originário* (Jellinek); **político** – é *comunidade de homens, fixada sobre um território, com poder superior de ação, de mando e de coerção* (Malberg); e **constitucional** – é *pessoa jurídica territorial soberana* (Biscaretti di Ruffia).

Nesse contexto, o Estado é constituído de três elementos **originários e indissociáveis**:

- ✓ **Povo**: é o seu componente humano, demográfico;
- ✓ **Território**: a sua base física, geográfica;
- ✓ **Governo soberano**: o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

A evolução institucional, a partir das correntes liberais, substituiu o poder quase ilimitado dos reis e monarcas (absolutismo) para dar lugar ao que chamamos de **Estado de Direito**, que, segundo José dos Santos Carvalho Filho, se baseia na regra de que, **ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito, deve sujeitar-se a ele**.

Com efeito, a ideia de Estado de Direito se traduziu, originalmente, na relação de **três postulados fundamentais**²: a generalização do princípio da legalidade; a universalidade de jurisdição e a tripartição dos poderes.

Segundo o **princípio da legalidade**, a atuação estatal exige autorização legislativa para as suas ações ou omissões. Em outras palavras, a atividade do Estado deve se realizar em estrita observância ao que estabelece a lei.

A **universalização de jurisdição**, por sua vez, significa que todos os atos estatais devem submeter-se a controles que permitam a responsabilização dos sujeitos que atuarem de modo inadequado.

Por fim, a **tripartição dos poderes** consiste na dissociação da atuação estatal, gerando a diferenciação de competências (funções), atribuídas a órgãos diversos. Dessa forma, nenhum órgão estatal possui poder ilimitado, estando sujeito ao **sistema de freios e contrapesos** que gera o equilíbrio aos chamados três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

² Justen Filho, 2014, p. 100.

Poderes/Funções do Estado

De acordo com a Constituição Federal de 1988, são poderes da União, **independentes** e **harmônicos** entre si, o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário** (art. 2º).

A cada um desses poderes foi atribuída uma função principal. Dessa forma, o Poder Legislativo se encarrega da função legislativa (normativa); o Poder Judiciário desempenha a função jurisdicional; e o Poder Executivo exerce a função administrativa.

A **função legislativa** (normativa, legiferante) pode ser entendida como aquela em que o Estado edita **atos jurídicos primários**, de **caráter geral** (aplicável a sujeitos indeterminados) e **abstrato** (possuem uma previsão hipotética, aplicando-se a todos os casos concretos que se enquadrarem na situação nela prevista), que **inovam na ordem jurídica**, com fundamento na **própria Constituição**.

A **função jurisdicional**, por sua vez, consiste na resolução de controvérsias com a força jurídica da definitividade. Trata-se de ato subsidiário dos atos primários, em que o Estado é chamado a decidir litígios decorrentes de conflitos na aplicação da lei.

Finalmente, a **função administrativa** consiste na execução das leis. De forma mais técnica, ocorre quando o Estado, no interior de uma **estrutura hierárquica**, desenvolve atos **complementares** à lei, ou, excepcionalmente, à Constituição, com a finalidade de lhes **dar aplicação**.

Formas de Estado

A partir da **organização política do território**, podemos falar em **Estado unitário** e **Estado federado** (complexo ou composto).

A característica do Estado unitário é a **centralização política**, pois existe um único poder político central sobre todo o território nacional e sobre toda a população o qual controla todas as coletividades regionais e locais.

O Estado federado, por outro lado, é marcado pela **descentralização política**, em que ocorre a convivência de diferentes entidades políticas autônomas, distribuídas regionalmente, em um mesmo território.

Vale destacar que **não** existe subordinação ou hierarquia entre os entes federados. O que ocorre é **coordenação**, sendo que cada ente possui **autonomia política, financeira e administrativa**.

Governo

O governo se relaciona com a **função política** de **comando**, de **coordenação**, de **direção** e de **fixação de planos e diretrizes** para a atuação estatal (as chamadas políticas públicas).

Enquanto o **governo** é formado pelos órgãos governamentais superiores, com funções eminentemente políticas, de fixação de diretrizes e elaboração de planos de ação; a **administração pública**, em **sentido estrito**, é formada pelos órgãos e entidades administrativas, subalternos, que desempenham funções de **execução** das decisões e dos planos governamentais.

Sistema de governo

O sistema de governo representa o modo como se dá **a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo** no exercício das funções governamentais, sendo classificado em dois tipos: **presidencialismo** e **parlamentarismo**.

No sistema **presidencialista**, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo encontram-se nas mãos de uma única pessoa, chamada de **Presidente da República**.

Assim, a **característica do presidencialismo é o predomínio da divisão dos Poderes**, que devem ser independentes e harmônicos entre si.

Por outro lado, o **sistema parlamentarista é marcado pela colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Nesse caso, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo são exercidas por pessoas distintas. A chefia de Estado cabe ao Presidente da República ou monarca, enquanto a chefia de Governo é exercida pelo Primeiro Ministro ou Conselho de Ministros.

Forma de governo

A forma de governo representa a maneira como se dá **a instituição e a transmissão do poder na sociedade** e como se dá **a relação entre governantes e governados**³. Podemos caracterizar duas formas de governo distintas: **república** e **monarquia**.

São características da forma republicana de governo: **eletividade, temporalidade** no exercício do poder, **representatividade popular** e **responsabilidade do governante** (dever de prestar contas).

As características da monarquia, por outro lado, são: **hereditariedade, vitaliciedade, inexistência de representação popular, irresponsabilidade do governante** (ausência do dever de prestar contas).

Administração Pública

Administração pública em sentido amplo e em sentido estrito

Em **sentido amplo**, a Administração Pública abrange (a) os órgãos governamentais, ou simplesmente **Governo**, superiores, que exercem suas funções eminentemente **políticas**, isto é, de comando, direção, fixação de diretrizes e elaboração de planos de ação; e (b) os órgãos e pessoas jurídicas que exercem a **função meramente administrativa**, ou seja, são encarregados da **execução** das decisões e dos planos governamentais.

Por outro lado, em **sentido estrito**, a expressão abrange somente os **órgãos e entidades administrativas** que exercem a **função administrativa**. Ou seja, no sentido estrito, só encontramos os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela execução dos planos de governo, isto é, os responsáveis por desenvolver a função administrativa.

³ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 17.

Administração pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico

Em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, a Administração Pública⁴ abrange os **sujeitos** que desempenham a função administrativa. Assim, esse critério considera “quem” realiza a atividade administrativa, ou seja, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas aos quais é atribuído o exercício da função administrativa.

Administração pública em sentido objetivo, material ou funcional

A administração pública em sentido **objetivo, material** ou **funcional** corresponde às diversas atividades finalísticas compreendidas na função administrativa. Ou seja, trata-se do conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa. Nesse contexto, considera-se o **objeto** ou “**o que**” é realizado, e não “quem”.

Existem quatro atividades dessa natureza, todas disciplinadas por regras e princípios administrativos:

- **Fomento**: abrange a atividade administrativa de **incentivo à iniciativa privada de interesse ou utilidade pública**, ocorrendo por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos sob condições especiais, favores fiscais, repasses de recursos, benefícios, etc.
- **Polícia administrativa** ou poder de polícia: corresponde à atividade pela qual a Administração impõe restrições, limitações ou condicionamentos ao exercício das atividades privadas em prol do interesse coletivo.
- **Serviço público**: toda atividade concreta e imediata que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidades coletivas, com regime jurídico predominantemente público.
- **Intervenção administrativa**: em sentido amplo, a intervenção compreende três espécies de atividades: (i) a **regulamentação e a fiscalização** da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta); (ii) a **atuação direta do Estado no domínio econômico** (intervenção direta), o que ocorre normalmente por meio das empresas estatais; e (iii) as atividades de **intervenção na propriedade privada**, mediante atos concretos incidentes sobre destinatários específicos (desapropriação, servidão administrativa, tombamento, ocupação temporária, etc.).

Atividades-meio e atividades-fim da Administração

A função administrativa alcança também o conjunto de atividades relacionadas com o **aparelhamento humano e material** das entidades, assim como ao seu **aprimoramento e manutenção**, representando as atividades-meio da Administração. São exemplos a nomeação de servidores, a aquisição de bens, a celebração de contratos de manutenção das instalações, etc.

O professor Gustavo Barchet inclui também como atividade-meio a **edição de atos normativos** pelas autoridades administrativas.

⁴ Normalmente, os autores escrevem “Administração Pública”, com letras iniciais maiúsculas, para designar o sentido subjetivo, ou seja, os sujeitos que desempenham a função administrativa. Por outro lado,

Além dos atos normativos, também se enquadram nas atividades-meio as **decisões que resolvam litígios na esfera administrativa**.

Concluindo o tema, podemos dizer que a **função administrativa** compreende as quatro **atividades finalísticas** – fomento, polícia administrativa, serviços públicos e intervenção administrativa – e **as atividades-meio** – atividades acessórias como (i) a composição, a manutenção e o aparelhamento material e humano; (ii) a edição de atos normativos; (iii) decisões administrativas que solucionem conflitos, sem força de definitividade.

“administração pública”, com letras iniciais minúsculas, representa o sentido material, isto é, o conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



RESUMINDO

CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

A **centralização** ocorre quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio de seus órgãos e agentes da Administração direta. Assim, os serviços são prestados pelos órgãos despersonalizados integrantes da própria pessoa política.

A **descentralização** administrativa, por sua vez, envolve pelo menos duas pessoas distintas: o Estado (União, DF, estados ou municípios) e a pessoa que executará o serviço⁵.

Existem duas formas de descentralização:

- **por outorga (descentralização por serviços, técnica ou funcional)**;
- e
- **por delegação (descentralização por colaboração)**.

Além das formas apresentadas acima, podemos falar, ainda, na **descentralização territorial ou geográfica**.

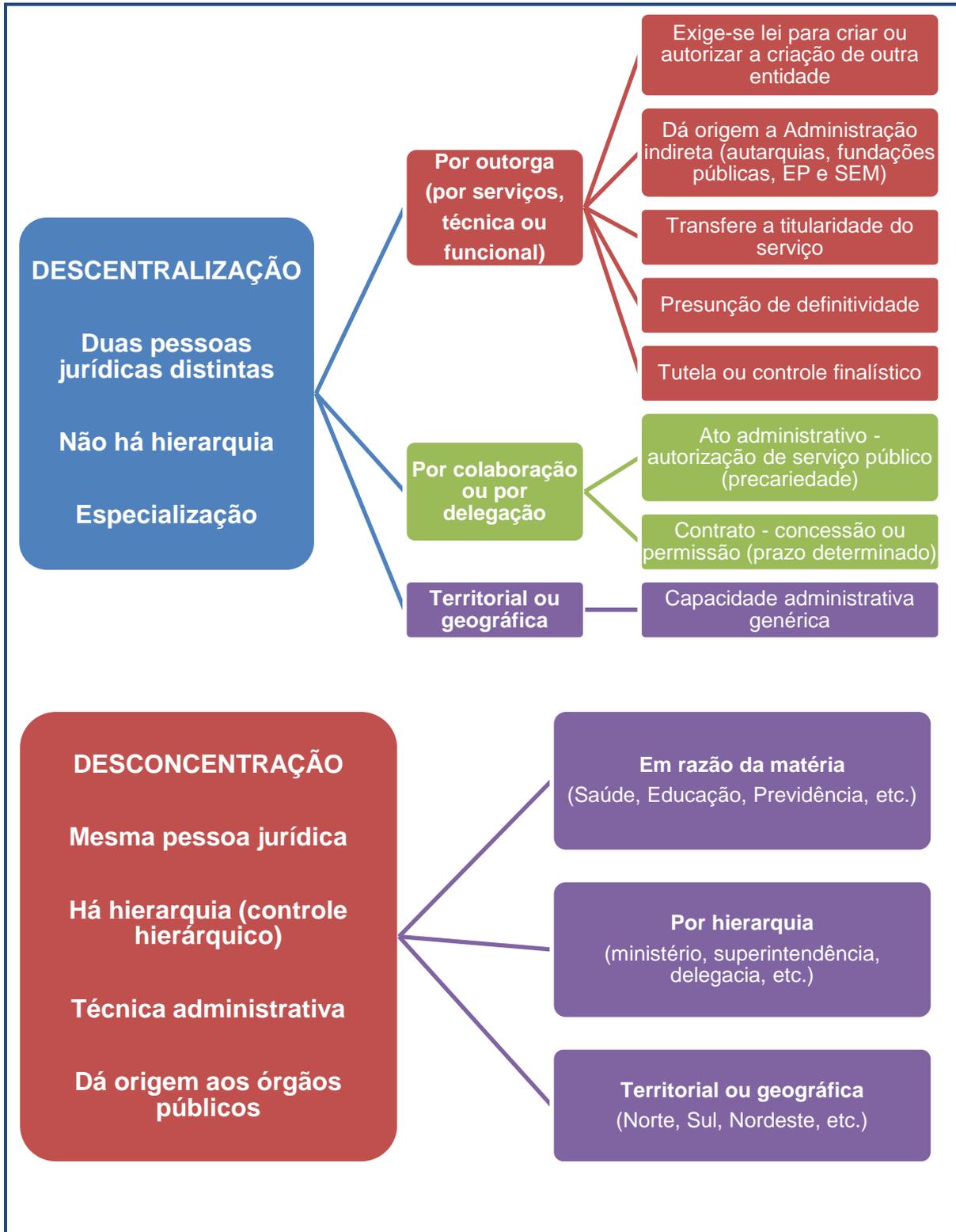
Diferentemente da descentralização, a **desconcentração** ocorre exclusivamente dentro de uma mesma pessoa jurídica, constituindo uma técnica administrativa utilizada para distribuir internamente as competências. Por meio da desconcentração é que **surgem os órgãos públicos**.

Assim, podemos falar em três formas de desconcentração: (1) **em razão da matéria**; (2) **por hierarquia (ou grau)**; e (3) **territorial ou geográfica**.

O inverso dessa técnica administrativa é a **concentração**, isto é, a situação em que a pessoa jurídica integrante da Administração Pública extingue seus órgãos até então existentes, reunindo em um número menor de unidades as respectivas competências⁶.

⁵ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 23.

⁶ Alexandrino e Paulo, 2011, p. 27.



ADMINISTRAÇÃO DIRETA

A **administração direta** é composta pelos poderes que compõem as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa. Nesse contexto, incluem-se na Administração direta a Presidência da República, os Ministérios, a Advocacia-Geral da União, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais do Poder Judiciário (STF, STJ, TSE, TST, etc.) e o Ministério Público.

Esses órgãos são centros de competências despersonalizados, ou seja, não possuem personalidade ou capacidade jurídica própria. Por fim, cabe destacar que a atuação dos órgãos, por meio de seus agentes, é imputada à entidade estatal a que pertencem.

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A **administração indireta** é composta por entidades ou pessoas administrativas, que possuem personalidade jurídica própria e autonomia, podendo ser de direito público ou de direito privado. O tipo de personalidade jurídica decorre do tipo de criação da entidade: quando criada diretamente por lei específica, serão de direito público; por outro lado, serão de direito privado quando forem criados pelo registro de seu ato constitutivo, após receberem autorização legislativa para tal.

Dessa forma, a administração indireta é composta pelas seguintes entidades: **autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista e empresas públicas.**

<u>Personalidade jurídica</u>	<u>Entidade</u>	<u>Forma de criação</u>
Direito público	Autarquia	Criada por lei
	Fundação pública (de direito público)	Criada por lei
Direito privado	Fundação pública (de direito privado)	Criação autorizada em lei
	Empresa pública	Criação autorizada em lei
	Sociedade de economia mista	Criação autorizada em lei

Autarquias

As autarquias representam uma extensão da Administração direta, pois, em regra, realizam atividades típicas de Estado, que só podem ser realizadas por entidades de direito público. Assim, elas são a personificação de um serviço retirado da administração direta. Elas são criadas para fins de especialização da administração pública, pois desempenham um serviço específico, com maior autonomia em relação ao Poder central.

Elas não se submetem ao controle hierárquico, mas estão vinculadas à pessoa política que a criou, normalmente por intermédio do ministério da área correspondente.

Agências reguladoras

As agências reguladoras **são autarquias sob regime especial**, integrantes da administração indireta, criadas por lei, dotadas de autonomia financeira e orçamentária, organizadas em colegiado cujos membros detém mandato fixo, com a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços públicos. Não estão subordinadas a nenhum outro órgão público, sofrendo apenas a supervisão ministerial da área em que atuam.

Agências executivas

A **agência executiva** é apenas uma qualificação especial dada à autarquia ou fundação pública que celebra o contrato de gestão com o respectivo órgão supervisor (e que tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento), **não se trata, portanto, de uma nova entidade da Administração indireta**.

Fundações públicas

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo conceituam **fundação pública** como a entidade da administração indireta instituída pelo poder público mediante a **personificação de um patrimônio** que, dependendo da forma de criação, adquire personalidade jurídica de **direito público ou** personalidade jurídica de **direito privado**, à qual a lei atribui competências administrativas específicas, a serem definidas em lei complementar (sua vocação teórica são atividades de interesse social).

Com efeito, podemos resumir suas características da seguinte forma⁷: criação por lei ou autorizada por lei específica; personalidade jurídica própria, patrimônio próprio e autonomia administrativa. Ademais, elas estão sujeitas à tutela ou controle finalístico do ministério da área correspondente e estão sujeitas à fiscalização do Ministério Público quanto à legalidade de sua atuação.

Por fim, as fundações públicas compreendem um patrimônio personalizado, afetado a um fim público.

Empresas públicas e sociedades de economia mista

Em comum, as duas formas de entidade administrativa são de direito privado, sob regime jurídico híbrido; ambas são criadas através de registro do ato constitutivo, após autorização legislativa para tal; as duas são criadas para o desempenho de atividade econômica de produção ou comercialização de bens, ou para a prestação de serviços públicos.

Entretanto, o capital, a forma jurídica e o foro processual diferem em cada caso.

O quadro abaixo resume essas diferenças:

Dimensões	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista
Forma Jurídica	Capital totalmente público.	Admite capital público e privado, mas a maioria do capital com direito a voto é público.
Composição do capital	Qualquer forma admitida pelo ordenamento jurídico (civil, comercial, S/A, etc.) ou até mesmo formas inéditas (somente para a União).	Somente na forma de sociedade anônima (S/A).
Foro processual (somente para as entidades federais)	Com algumas exceções, as causas em que as empresas públicas federais forem interessadas tramitam na Justiça Federal.	Tramitam na justiça estadual.

⁷ Adaptado de Paludo, 2013, p. 33.

PODERES ADMINISTRATIVOS



RESUMINDO

CONCEITO DE PODER ADMINISTRATIVO

Conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins⁸. Assim, embora o vocábulo poder dê ideia de faculdade, o certo é que se trata de um **poder-dever**, pois ao mesmo tempo em que representam prerrogativas próprias das autoridades, eles representam um dever de atuação, uma obrigação.

A doutrina menciona vários poderes: discricionário, vinculado, hierárquico, disciplinar, normativo e de **polícia**.

Poder vinculado e poder discricionário

O **poder vinculado** ou regrado ocorre quando a lei, ao outorgar determinada competência ao agente público, não deixa nenhuma margem de liberdade para o seu exercício. Assim, quando se deparar com a situação prevista na lei, caberá ao agente decidir exatamente na forma prevista na lei.

Diversamente, no **poder discricionário**, o agente público possui alguma margem de liberdade de atuação. No caso em concreto, o agente poderá fazer o seu juízo de **conveniência e oportunidade** e decidirá com base no **mérito administrativo**.

Poder hierárquico

Segundo Hely Lopes Meirelles, o poder hierárquico "é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal".

Nesse contexto, o poder hierárquico tem por objetivo:

- dar ordens;
- rever atos;
- avocar atribuições;
- delegar competências; e
- fiscalizar.

⁸ Carvalho Filho, 2014, p. 51.

Prosseguindo, enfatizamos que não se pode confundir subordinação com vinculação. O poder hierárquico se aplica nas relações de subordinação, permitindo o exercício de todas as formas de controle. Por outro lado, a vinculação gera uma forma de controle restrita, em geral sob o aspecto político. O controle decorrente da vinculação só pode ocorrer quando expressamente previsto em lei.

Poder disciplinar

O **poder disciplinar** é o poder-dever de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração.

Não podemos confundir “poder disciplinar” com poder punitivo do Estado. Este último pode se referir à capacidade punitiva do Estado contra os crimes e contravenções penais, sendo competência do Poder Judiciário; ou, no direito administrativo, pode designar a capacidade punitiva da Administração Pública que se expressa no *poder disciplinar* ou no *poder de polícia*⁹.

Vale dizer, o **poder punitivo**, no âmbito administrativo, se manifesta no *poder disciplinar* e no *poder de polícia*. Os poderes disciplinar e de polícia distinguem-se por atuarem em campos distintos. O **poder de polícia** se insere na *esfera privada*, permitindo que se apliquem restrições ou condicionamentos nas atividades privadas. Assim, o vínculo entre a Administração e o particular é geral, ou seja, é o mesmo que ocorre com toda a coletividade. Por outro lado, o **poder disciplinar** permite a aplicação de punições em decorrência de infrações relacionadas com atividades exercidas no âmbito da própria Administração Pública.

O exercício do poder disciplinar é em **parte vinculado** e em **parte discricionário**.

Isso, pois pode-se dizer que é **vinculada** a competência para **instaurar o procedimento administrativo** para apurar a falta e, se comprovado o ilícito administrativo, a autoridade é obrigada a **responsabilizar o agente faltoso**.

Por outro lado, em regra, é **discricionária** a competência para **tipificação da falta** e para a **escolha e gradação da penalidade**.

Por fim, é importante tecer alguns comentários sobre o direito de defesa e a motivação dos atos de aplicação de penalidades.

Antes da aplicação de qualquer medida de caráter punitivo, deve a autoridade competente proporcionar o **contraditório e a ampla defesa** do interessado.

Finalmente, todo ato de aplicação de penalidade deve ser **motivado**. Não há nenhuma exceção dessa regra. Sempre que decidir punir alguém, a autoridade administrativa

⁹ Alguns autores utilizam a expressão “poder punitivo do Estado” para se referir apenas ao exercício da capacidade punitiva em decorrência de crimes e contravenções penais. Nesse caso, o poder punitivo é realizado pelo Poder Judiciário e não pela Administração Pública. Adotamos, todavia, a designação de Lucas Rocha Furtado, que utiliza a expressão para designar a capacidade punitiva tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo, que, neste último caso, apresenta-se no poder disciplinar e no poder de polícia (Furtado, 2012, pp. 576-577).

deve expor os motivos da punição. A motivação se destina a evidenciar a conformação da penalidade com a falta, sendo pressuposto do direito de defesa do administrado.

Poder regulamentar

É o poder conferido ao chefe do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos), para a edição de normas complementares à lei, permitindo a sua fiel execução. Essas "normas complementares à lei" são atos administrativos normativos, que, quando editados pelo chefe do Poder Executivo, revestem-se na forma de **decreto**.

A competência para o exercício do poder regulamentar está prevista no art. 84, IV, da CF, sendo atribuição privativa do Presidente da República. Vale dizer que se trata de **competência indelegável**, ou seja, o Presidente da República não pode delegá-la aos ministros de Estado ou outras autoridades. Com efeito, em decorrência do princípio da simetria, esse poder se aplica aos demais chefes do Poder Executivo (governadores e prefeitos).

Neste momento, é importante informar que os atos normativos dividem-se em primários e secundários. Os **atos normativos primários** encontram fundamento direto na Constituição e, por conseguinte, podem **innovar na ordem jurídica**.

Os **atos normativos secundários**, por sua vez, encontram fundamento nos atos normativos primários e, por conseguinte, estão delimitados por estes. Dessa forma, os atos normativos secundários não podem inovar na ordem jurídica. Vale dizer, os atos secundários possuem caráter **infralegal** e, portanto, estão subordinados aos limites da lei.

Poder de polícia

De todos os poderes administrativos, o que merece maior atenção é o poder de polícia, pois se trata de uma atividade fim da administração, de elevada importância para a preservação do interesse público.

A **definição legal do poder de polícia** encontra-se no Código Tributário Nacional, nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Para Hely Lopes Meirelles, o poder de polícia é “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades, e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Atos por meio dos quais se expressa o poder de polícia

Fernanda Marinela classifica o poder de polícia como preventivo, repressivo e fiscalizador.

No exercício do poder de polícia administrativa **preventiva**, encontram-se os **atos normativos**, a exemplo dos regulamentos e portarias. São disposições genéricas e abstratas que delimitam a atividade privada e o interesse do particular, em razão do interesse coletivo.

Com efeito, a polícia administrativa **repressiva** se apresenta na prática de **atos específicos subordinados à lei e aos regulamentos**.

Por fim, a função **fiscalizadora** do poder de polícia tem o objetivo de prevenir eventuais lesões aos administrados.

Polícia administrativa e polícia judiciária

A polícia administrativa atua sobre os **bens, direitos e atividades** que serão restringidas ou condicionadas em benefício da coletividade. Por outro lado, a polícia judiciária atua sobre os **indivíduos** suspeitos do cometimento de ilícitos penais.

Além disso, a polícia administrativa atua sobre os **ilícitos administrativos** (descumprimento de normas de trânsito, condicionamentos para o exercício de atividade profissional ou comercial, etc.); por outro lado, a polícia judiciária age sobre os **ilícitos penais** (crimes e contravenções).

A polícia administrativa é exercida por **toda a Administração Pública de direito público** com competência fiscalizatória, enquanto a polícia judiciária é exercida por **órgãos de segurança** (polícias civil e militar).

Por fim, a atividade de polícia administrativa é predominantemente **preventiva**, enquanto a polícia judiciária é predominantemente **repressiva**, em que pese existam atividades repressivas naquela e preventivas nesta.

Ciclo do poder de polícia

O **ciclo de polícia** é composto das seguintes fases:

- a) **legislação ou ordem de polícia**: representa a edição de normas que condicionam ou restringem direitos;
- b) **consentimento de polícia**: corresponde à anuência prévia da Administração, que possibilita ao particular exercer a atividade privada, aplicando-se aos casos em que a ordem de polícia exige prévia controle do poder público (licenças e autorizações).
- c) **fiscalização de polícia**: verificação do cumprimento das normas constantes na ordem de polícia ou dos requisitos previstos no consentimento;

d) **sanção de polícia**: é a imposição de coerções ao infrator das ordens de polícia ou dos requisitos previstos no consentimento.

Delegação dos atos de polícia

A expressão delegação, nesse caso, é usada em sentido impróprio, representando a transferência da atividade para outra entidade.

Nesse contexto, é possível a delegação a entidades administrativas de **direito público** (autarquias e fundações públicas).

Por outro lado, em relação à delegação para entidades de direito privado, há bastante discussão. Tratando-se de entidades administrativas de **direito privado** (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado), há os seguintes entendimentos:

- para a doutrina majoritária: não pode;
- para o STJ: pode, mas somente as atividades de consentimento e de fiscalização;
- para o STF: não pode.

Por outro lado, há consenso de que não é possível a delegação do poder de polícia para **particulares**. Nesse caso, é possível delegar apenas atividades materiais (ex.: demolição) e preparatórias (ex.: instalação de equipamentos), mediante contratos administrativos).

Atributos do poder de polícia

Segundo Hely Lopes Meirelles, são atributos do poder de polícia:

- a) discricionariedade;
- b) autoexecutoriedade; e
- c) coercibilidade.

A **discricionariedade** deve ser analisada em linhas gerais, pois, em casos específicos o poder de polícia administrativa poderá se expressar de forma vinculada. Assim, a discricionariedade se apresenta no momento da escolha do que se deve fiscalizar e, no caso em concreto, na escolha de uma sanção ou medida dentre diversas previstas em lei.

Existem situações, porém, que o poder de polícia se tornará vinculado. Por exemplo, na concessão de licença para construir, estando presentes todos os requisitos previstos em lei, o agente público é obrigado a conceder o a licença ao particular.

A **autoexecutoriedade** é "a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário".

Segundo a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro a autoexecutoriedade não está presente em todas as medidas de polícia. Para ser aplicada, é necessário que a **lei a autorize expressamente**, ou que **se trate de medida urgente**. Conclui a autora, por fim, que

a exigibilidade está presente em todas as medidas de polícia, mas a executoriedade não.

O último atributo é a **coercibilidade**, que é a característica que torna o ato obrigatório independentemente da vontade do administrado.

Praticamente não há diferença entre autoexecutoriedade e coercibilidade, ao ponto de a Prof. Di Pietro afirmar que¹⁰:

A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva. Aliás, a autoexecutoriedade, tal como conceituamos, não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles (2003:134) como "a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração.

Por fim, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ensinam que nem todos os atos de polícia ostentam o atributo de autoexecutoriedade e coercibilidade. Assim, os atos preventivos (como a obtenção de licenças ou autorizações) e alguns atos repressivos (como a cobrança de multa não paga espontaneamente) não gozam a autoexecutoriedade e coercibilidade.

USO E ABUSO DE PODER

O princípio da supremacia do interesse público justifica o exercício dos poderes administrativos na **estrita medida em que sejam necessários** ao atingimento dos fins públicos.

Dessa forma, o exercício ilegítimo das prerrogativas previstas no ordenamento jurídico à Administração Pública se caracteriza, de forma genérica, como **abuso de poder**.

O reconhecimento do abuso de poder pode se expressar tanto na conduta comissiva (no fazer) quanto na conduta omissiva (deixar de fazer). Portanto, em qualquer uma dessas situações o ato é arbitrário, ilícito e nulo, retirando-se a legitimidade da conduta do agente público, colocando-o na ilegalidade e, até mesmo, no crime de abuso de autoridade, conforme o caso.

O abuso de poder desdobra-se em duas categorias:

- a) **excesso de poder**: quando o agente público atua fora dos limites de sua esfera de competência;
- b) **desvio de poder (desvio de finalidade)**: quando o agente atua dentro de sua esfera de competência, porém de forma contrária à finalidade explícita ou implícita na lei que determinou ou autorizou o ato. Nesse caso, será desvio de poder a tanto conduta contrária à finalidade geral (interesse público, finalidade mediata) quanto à finalidade específica (imediata).

Dessa forma, o excesso de poder se relaciona com o elemento da **competência**; enquanto o desvio de poder se refere ao elemento da **finalidade**.

¹⁰ Di Pietro, 2014, p. 128.

ATOS ADMINISTRATIVOS



RESUMINDO

CONCEITO

O conceito de ato administrativo, em geral, envolve a **manifestação ou declaração da vontade da Administração Pública**, quando atua na qualidade de Poder Público, ou de **particulares no exercício das prerrogativas públicas**, com o **objetivo direto de produzir efeitos jurídicos**, tendo como **finalidade o interesse público** e sob **regime jurídico de direito público**.

REQUISITOS, ELEMENTOS OU ASPECTOS DE VALIDADE

Representam os pressupostos de validade dos atos administrativos.

Os autores costumam se basear no art. 2º da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) para apresentar os seguintes elementos dos atos administrativos: **competência; finalidade; forma; motivo; e objeto**¹¹. Esse é posicionamento dominante, prevalecente, portanto, nas bancas de concurso.

Em rápidas palavras, podemos definir cada um desses elementos da seguinte forma:

- a) **competência**: poder legal conferido ao agente para o desempenho de suas atribuições;
- b) **finalidade**: o ato administrativo deve se destinar ao interesse público (finalidade geral) e ao objetivo diretamente previsto na lei (finalidade específica);
- c) **forma**: é o modo de exteriorização do ato;
- d) **motivo**: situação de fato e de direito que gera a vontade do agente que pratica o ato;
- e) **objeto**: também chamado de *conteúdo*, é aquilo que o ato determina, é a alteração no mundo jurídico que o ato se propõe a processar, ou seja, o efeito jurídico do ato.

ATRIBUTOS

Os **atributos**, também chamados de características, dos atos administrativos são as qualidades que os diferem dos atos privados. São, portanto, as características que permitem afirmar que o ato se submete ao regime jurídico de direito público.

Apesar das divergências, existem quatro atributos dos atos administrativos:

¹¹ Nesse sentido: Meirelles (2013, p. 161); Carvalho Filho (2014, pp. 106-121); Alexandrino e Paulo (2011, p. 442).

- a) presunção de legitimidade ou veracidade;
- b) imperatividade;
- c) autoexecutoriedade;
- d) tipicidade (Maria Sylvia Zanella Di Pietro).

Presunção de legitimidade ou veracidade

Pela **legitimidade** pressupõe-se, até que se prove o contrário, que os atos foram editados em conformidade com a lei. A **veracidade**, por sua vez, significa que os fatos alegados pela Administração presumem-se verdadeiros.

A presunção de veracidade, gera três consequências:

- a) **enquanto não se for decretada a invalidade, os atos produzirão os seus efeitos e devem ser, portanto, cumpridos.** Assim, enquanto a própria Administração ou o Poder Judiciário não invalidarem o ato, ele deverá ser cumprido. A Lei 8.112/1990 apresenta uma exceção, permitindo que um servidor deixe de cumprir uma ordem quando for **manifestamente ilegal**;
- b) **inversão do ônus da prova:** a presunção de legitimidade é relativa (*iuris tantum*), pois admite prova em contrário. Porém, a decorrência deste atributo é a **inversão do ônus da prova**, uma vez que caberá ao administrado provar a ilegalidade do ato administrativo;
- c) **a nulidade só poderá ser decretada pelo Poder Judiciário quando houver pedido da pessoa:** aqui, vamos apresentar os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹²:

[...] o Judiciário não pode apreciar *ex officio* a validade do ato; sabe-se que, em relação ao ato jurídico privado, o artigo 168 do CC determina que as nulidades absolutas podem ser alegadas por qualquer interessado ou pelo Ministério Público, quando lhe couber intervir, e devem ser **pronunciados pelo juiz**, quando conhecer do ato ou dos seus efeitos; o mesmo não ocorre em relação ao ato administrativo, cuja nulidade só pode ser decretada pelo Judiciário a pedido da pessoa interessada.

Imperatividade

Pela **imperatividade** os atos administrativos impõem obrigações a terceiros, independentemente de concordância. Com efeito, a imperatividade depende, sempre, de expressa previsão legal.

A imperatividade pode ser chamada de **poder extroverso** do Estado, significando que o Poder Público pode editar atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente, adentrando na esfera jurídica de terceiros, constituindo unilateralmente obrigações.

¹² Di Pietro, 2014, p. 208.

Autoexecutoriedade

A **autoexecutoriedade** consiste na possibilidade que certos atos ensejam de imediata e direta execução pela Administração, sem necessidade de ordem judicial. Permite, inclusive, o uso da força para colocar em prática as decisões administrativas.

O Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello não fala em autoexecutoriedade. Para o doutrinador, existem, na verdade, dois atributos distintos: a **exigibilidade** e a **executoriedade**. Pela primeira, a Administração impele o administrado por **meios indiretos de coação**. Na **executoriedade**, por outro lado, a Administração, por seus próprios meios, compele o administrado.

Em síntese, a exigibilidade ocorre somente por meios indiretos, enquanto a executoriedade é mais forte, possibilitando a **coação direta** ou **material** para a observância da lei.

Tipicidade

O atributo da tipicidade é descrito na obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. De acordo com a doutrinadora, a **tipicidade** é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente **definidas em lei** como aptas a produzir determinados resultados.

Este atributo está relacionado com o princípio da legalidade, determinando que a Administração só pode agir quando houver lei determinando ou autorizando. Logo, para cada finalidade que a Administração pretenda alcançar, **deve existir um ato definido em lei**.

CLASSIFICAÇÃO

Atos gerais e individuais

Os **atos gerais** ou normativos são aqueles que não possuem destinatários determinados. Eles apresentam hipóteses genéricas de aplicação, que alcançará todos os sujeitos que nelas se enquadrarem. Tendo em vista a "generalidade e abstração" que possuem, esses atos são também chamados de **atos normativos**.

Os **atos individuais** ou especiais são aqueles que se dirigem a destinatários certos, determináveis.



A Prof. Maria Di Pietro apresenta as seguintes características dos atos gerais ou normativos quando comparados com os individuais:

- o **ato normativo não pode ser impugnado, na via judicial, diretamente pela pessoa lesada** (somente as pessoas legitimadas no art. 103 da CF podem propor inconstitucionalidade de ato normativo);

- b) o **ato normativo tem precedência hierárquica sobre o ato individual** (por exemplo, existindo conflitos entre um ato individual e outro geral produzidos por decreto, deverá prevalecer o ato geral, pois os atos normativos prevalecem sobre os específicos);
- c) o **ato normativo é sempre revogável; ao passo que o ato individual sofre uma série de limitações** em que não será possível revogá-los (por exemplo, os atos individuais que geram direitos subjetivos a favor do administrado não podem ser revogados¹³);
- d) o **ato normativo não pode ser impugnado, administrativamente, por meio de recursos administrativos**, ao contrário do que ocorre com os atos individuais, que admitem recursos administrativos.

Atos internos e externos

Os **atos internos** são aqueles que se destinam a produzir efeitos no interior da Administração Pública, alcançando seus órgãos e agentes.

Esses atos, em regra, não geram direitos adquiridos e podem, por conseguinte, ser revogados a qualquer tempo. Também não dependem de publicação oficial, bastando a cientificação direta aos destinatários ou a divulgação regulamentar da repartição.

Os **atos externos**, por outro lado, são todos aqueles que alcançam os administrados, os contratantes ou, em alguns casos, os próprios servidores, provendo sobre os seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração. Esses atos devem ser publicados oficialmente, dado o interesse público no seu conhecimento.

Atos de império, de gestão e de expediente

Os **atos de império** são aqueles praticados com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos de maneira unilateral e coercitivamente ao particular, independentemente de autorização judicial.

Os **atos de gestão** são aqueles praticados em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços. São atos desempenhados para a **administração** dos serviços públicos. É o tipo de ato que se iguala com o Direito Privado e, por conseguinte, devem ser enquadrados no grupo de atos da administração e não propriamente nos atos administrativos.

Por fim, os **atos de expediente** são atos internos da Administração Pública que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que se realizam no interior das repartições públicas. Caracterizam-se pela ausência de conteúdo decisório, pelo trâmite rotineiro de atividades realizadas nas entidades e órgãos públicos.

¹³ Nesse sentido, a [Súmula 473 do STF](#) determina que a **revogação** dos atos administrativos deve respeitar os **direitos adquiridos**.

Atos vinculados e discricionários

Os **atos vinculados** são aqueles praticados sem margem de liberdade de decisão, uma vez que a lei determinou, o único comportamento possível a ser obrigatoriamente adotado é sempre aquele em que se configure a situação objetiva prevista na lei¹⁴.

Os **atos discricionários**, por outro lado, ocorrem quando a lei deixa uma margem de liberdade para o agente público. Enquanto nos atos vinculados todos os requisitos do ato estão rigidamente previstos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), nos atos discricionários há margem para que o agente faça a valoração do **motivo** e a escolha do **objeto**, conforme o seu juízo de conveniência e oportunidade.

Simples, complexo e composto

O **ato simples** é que aquele que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, seja ele unipessoal ou colegiado. Não importa o número de agentes que participa do ato, mas sim que se trate de uma vontade unitária. Dessa forma, será ato administrativo simples tanto o despacho de um chefe de seção como a decisão de um conselho de contribuintes.

O **ato complexo**, por sua vez, é o que necessita da conjugação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos ou autoridades. Apesar da conjugação de vontades, trata-se de ato **único**.

Por fim, o **ato composto** é aquele produzido pela manifestação de vontade de apenas um órgão da Administração, mas que depende de **outro ato** que o aprove para produzir seus efeitos jurídicos (condição de exequibilidade).

Assim, no ato composto teremos **dois atos**: o **principal e o acessório ou instrumental**. Essa é uma diferença importante, pois o ato complexo é um único ato, mas que depende da manifestação de vontade de mais de um órgão administrativo; enquanto o ato composto é formado por dois atos.

Cumprir frisar que o ato acessório pode ser **prévio** (funcionando como uma autorização) ou **posterior** (com a função de dar eficácia ou exequibilidade ao ato principal).

Válido, nulo, anulável e inexistente

O ato **válido** é aquele praticado com observância de todos os requisitos legais, relativos à competência, à forma, à finalidade, ao motivo e ao objeto.

O **ato nulo**, ao contrário, é aquele que sofre de **vício insanável** em algum dos seus requisitos de validade, não sendo possível, portanto, a sua correção. Logo, ele será anulado por ato da Administração ou do Poder Judiciário.

O **ato anulável**, por sua vez, é aquele que apresenta algum vício sanável, ou seja, que é passível de convalidação pela própria Administração, desde que não seja lesivo ao patrimônio público nem cause prejuízos a terceiros.

Por fim, o **ato inexistente** é aquele que possui apenas aparência de manifestação de vontade da Administração, mas não chega a se aperfeiçoar como ato administrativo.

Além disso, Celso Antônio Bandeira de Mello também considera como ato inexistente aqueles juridicamente impossíveis, como a ordem para que um agente cometa um crime.

ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

- a) **atos negociais**: são aqueles em que a manifestação de vontade da Administração coincide com determinado interesse particular, são atos em que não se faz presente a imperatividade ou autoexecutoriedade do particular;
- b) **atos enunciativos**: é o ato pelo qual a Administração declara um fato ou profere uma opinião, sem que tal manifestação, por si só, produza consequências jurídicas;
- c) **atos punitivos**: são os atos pelos quais a Administração aplica sanções aos seus agentes e aos administrados em decorrência de ilícitos administrativos;
- d) **atos normativos**: são os atos **gerais** e **abstratos**. Um ato administrativo geral é aquele que têm **destinatários indeterminados**, como a portaria que dispõe sobre o horário de funcionamento de um órgão público – ela se aplica a todas as pessoas que tiverem interesse em se deslocar ao órgão. O ato abstrato é aquele que se aplica a uma **situação hipotética**;
- e) **atos ordinários**: são atos administrativos internos, destinados a estabelecer normas de conduta para os agentes públicos, sem causar efeitos externos é esfera administrativa. Decorrem do poder hierárquico.

EXTINÇÃO E CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Anulação

A anulação, também chamada de invalidação, é o desfazimento do ato administrativo em virtude de ilegalidade.

Como a ilegalidade atinge desde a origem do ato, a sua invalidação possui efeitos retroativos (*ex tunc*).

Além disso, a anulação dos atos administrativos é um poder-dever da Administração, podendo realizá-la diretamente, por meio de seu poder de autotutela já consagrada nas súmulas 346 e 476 do STF. De acordo com a primeira, "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" e, pela segunda, "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".

A anulação também pode ser realizada pelo Poder Judiciário por meio da devida ação com essa finalidade.

¹⁴ Alexandrino e Paulo, 2011, pp. 420-421.

Em regra, a anulação é obrigação da Administração, ou seja, constatada a ilegalidade, o agente público deve promover a anulação do ato administrativo. Todavia, a doutrina entende que é possível deixar de anular um ato quando os prejuízos da anulação foram maiores que a sua manutenção. Além disso, há casos em que a segurança jurídica e a boa-fé fundamentam a manutenção do ato.

Sempre que existir a anulação de um ato, devem ser resguardados os efeitos já produzidos em relação aos terceiros de boa-fé. Não se trata de direito adquirido, uma vez que **não se adquire direito de um ato ilegal**. Porém, os efeitos já produzidos, mas que afetaram terceiros de boa-fé, não devem ser invalidados.

Revogação

A **revogação** é a supressão de um ato administrativo válido e discricionário por motivo de interesse público superveniente, que o tornou inconveniente ou inoportuno¹⁵. Trata-se, portanto, da extinção de um ato administrativo por conveniência e oportunidade da Administração.

Na revogação não há ilegalidade. Por isso, o Poder Judiciário¹⁶ não pode revogar um ato praticado pela Administração. Também em virtude da legalidade do ato, a revogação possui efeitos *ex nunc* (a partir de agora). Isso quer dizer que seus efeitos não retroagem. Tudo que foi realizado até a data da revogação permanece válido.

Nem todo ato administrativo é passível de revogação, existindo diversas limitações, conforme ensina a doutrina.



Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não são passíveis de revogação:

- a) **atos vinculados**: precisamente porque não se fala em conveniência e oportunidade no momento da edição do ato e, por conseguinte, também não se falará na hora de sua revogação;
- b) **atos que exauriram os seus efeitos**: como a revogação não retroage, mas apenas impede que o ato continue a produzir efeitos, se o ato já se exauriu, não há mais que falar em revogação. Por exemplo, se a Administração concedeu uma licença ao agente público para tratar de interesses particulares, após o término do prazo da licença, não se poderá mais revogá-la, pois seus efeitos já exauriram;
- c) **quando já se exauriu a competência relativamente ao objeto do ato**: suponha que o administrado tenha recorrido de um ato administrativo e que o recurso já esteja sob apreciação da autoridade superior, a autoridade que praticou o ato deixou de ser competente para revogá-lo;

¹⁵ Barchet, 2008.

¹⁶ O Poder Judiciário poderá revogar os seus próprios atos quando atuar no exercício da função atípica de administrar.

- d) **os meros atos administrativos:** como as certidões, atestados, votos, porque os efeitos deles decorrentes são estabelecidos em lei;
- e) **atos que integram um procedimento:** a cada novo ato ocorre a preclusão com relação ao ato anterior. Ou seja, ultrapassada uma fase do procedimento, não se pode mais revogar a anterior;
- f) **atos que geram direito adquirido:** isso consta expressamente na Súmula 473 do STF.

Cassação

A cassação é o desfazimento de um ato válido em virtude de descumprimento pelo beneficiário das condições que deveria manter, ou seja, ocorre quando o administrado comete alguma falta. Funciona, na verdade, como uma sanção contra o administrado por descumprir alguma condição necessária para usufruir de um benefício.

Caducidade

A caducidade é a forma de extinção do ato administrativo em decorrência de **invalidade ou ilegalidade superveniente**. Assim, a caducidade ocorre quando uma legislação nova – ou seja, que surgiu após a prática do ato – torna-o inválido.

Convalidação

A convalidação representa a possibilidade de “corrigir” ou “regularizar” um ato administrativo, possuindo efeitos retroativos (*ex tunc*). Portanto, **não** se trata de forma de extinção. Assim, a convalidação tem por objetivo manter os efeitos já produzidos pelo ato e permitir que ele permaneça no mundo jurídico.

São quatro condições para a convalidação de um ato segundo a Lei 9.784/1999: (1) que isso não acarrete lesão ao interesse público; (2) que não cause prejuízo a terceiros; (3) que os defeitos dos atos sejam sanáveis; (4) decisão discricionária (“poderão”) acerca da conveniência e oportunidade de convalidar o ato (no lugar de anulá-lo).

Existem apenas dois tipos de vícios considerados sanáveis:

- a) **vício decorrente da competência** (desde que não se trate de competência exclusiva) – se o subordinado, sem delegação, praticar um ato que era de competência não exclusiva de seu superior, será possível convalidar o ato;
- b) **vício decorrente da forma** (desde que não se trata de forma essencial) – por exemplo, se, para punir um agente, a lei determina a motivação, a sua ausência constitui vício de forma essencial, insanável portanto. Porém, quando o agente determina a realização de um serviço por meio de portaria, quando deveria fazê-lo por ordem de serviço, não se trata de forma essencial e, por conseguinte, é possível convalidar o ato.

A convalidação pode abranger atos discricionários e vinculados, pois não se trata de controle de mérito, mas tão somente de legalidade.

DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA

A lei 9.784/1999 admite uma hipótese de convalidação que não é propriamente um "ato", **mas sim uma omissão da administração que impede, após um lapso temporal, a invalidação do ato administrativo.**

Segundo a Lei 9.784/1999 (art. 55), "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".

Trata-se de **prazo decadencial**, ou seja, que não admite **interrupções** nem **suspensões**. A interrupção se refere à inutilização do tempo já transcorrido, ou seja, quando se interrompe um prazo, dever-se-á reiniciar a sua contagem. A suspensão, por sua vez, trata da suspensão temporária da contagem do tempo, porém, cessado o motivo da suspensão, continua-se contando de onde parou.

AGENTES PÚBLICOS



RESUMINDO

CONCEITO

Para José dos Santos Carvalho Filho o conceito de agentes públicos possui sentido amplo, representando o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem a função pública como prepostos do Estado. Já Hely Lopes Meirelles conceitua agentes públicos como "todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal".

Essa concepção ampla de agente público encontra-se positivada na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), que apresenta o seguinte conceito:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

CLASSIFICAÇÃO OU ESPÉCIES

A partir do conceito amplo de agentes públicos, a doutrina apresenta diversas espécies de agentes públicos. Como em outros assuntos do Direito Administrativo, não há consenso entre os juristas e as classificações possíveis.

Porém, a classificação mais adotada é a de Hely Lopes Meirelles, que apresenta as seguintes espécies de agentes públicos:

Agentes políticos

Os agentes políticos são os componentes do governo em seus primeiros escalões para o exercício de atribuições constitucionais.

Esses agentes atuam com plena liberdade funcional desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, prevista na Constituição e em leis especiais. Em regra, a atuação dos agentes políticos se relaciona com as funções de governo ou de função política.

Nesse contexto, estão nessa categoria:

- a) os chefes do Poder Executivo (Presidente, governadores e prefeitos);
- b) os auxiliares imediatos do chefe do Poder Executivo (ministros e secretários estaduais e municipais);
- c) os membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores).

Agentes administrativos

Os agentes administrativos são aqueles que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Caracterizam-se pelo exercício da atividade como profissão, dentro de uma estrutura hierarquizada.

Segundo Hely Lopes Meirelles, os agentes administrativos constituem a imensa massa de prestadores de serviços à Administração Direta e Indireta, subdividindo-se em três grupos:

- a) os servidores públicos (também chamados de servidores estatutários ou servidores em sentido estrito): são os titulares de cargo público, efetivo ou em comissão, que se submetem ao regime jurídico estatutário (vínculo de natureza legal);
- b) os empregados públicos (também chamados de servidores empregados ou servidores celetistas): são os titulares de emprego público, contratados sobre o regime da legislação trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), cujo vínculo com a Administração possui natureza contratual (contrato de trabalho), com predomínio das regras de direito privado;
- c) os servidores temporários: contratados com base no art. 37, IX, da CF, por tempo determinado para "atender a necessidade temporária de excepcional interesse público". Os temporários não possuem cargo nem emprego público, exercendo apenas uma função pública. O vínculo com a Administração Pública é contratual, mas não se trata de regime celetista. Na verdade, trata-se de regime jurídico especial, disciplinado em lei de cada unidade da federação.

Agentes honoríficos

Os agentes honoríficos são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar ao Estado, transitoriamente, determinados serviços relevantes, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem possuir qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.

Agentes delegados

Os agentes delegados são particulares – pessoas físicas ou jurídicas – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante¹⁷. Esses agentes não são representantes do Estado, mas são colaboradores do Poder Público.

Agentes credenciados

Os agentes credenciados são aqueles que recebem da Administração Pública a incumbência de representá-la em determinado ato ou para praticar alguma atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.

AGENTE DE FATO

Os agentes de fato designam um grupo de agentes que, mesmo sem ter uma investidura normal e regular, executam função pública em nome do Estado. A expressão “agentes de fato” serve para diferenciá-los dos “agentes de direito”. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o ponto marcante dos agentes de fato é que o desempenho da função pública deriva de situação excepcional, sem prévio enquadramento legal, mas que pode ocorrer no âmbito da Administração, em decorrência da grande variedade de situações que ocorrem na sociedade.

Dessa forma, os agentes de fato diferenciam-se em duas categorias:

- a) **agentes necessários:** são aqueles que atuam em situações excepcionais, como, por exemplo, em uma calamidade pública ou outra situação emergencial, colaborando com o Poder Público, como se fossem agentes de direito;
- b) **agentes putativos:** são os que desempenham atividade pública na presunção de legitimidade, porém em caso que a investidura do agente não se deu dentro do procedimento legalmente exigido.

CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, os cargos públicos são “as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criados por lei [...]”¹⁸.

Os titulares dos cargos públicos são os servidores públicos, que são agentes administrativos submetidos ao regime estatutário. Dessa forma, os cargos públicos representam o lugar ou posição jurídica ocupada pelo servidor público nas pessoas jurídicas de Direito Público – administração direta, autarquias e fundações públicas.

Os empregos públicos, por outro lado, diferem-se dos cargos públicos por designarem a unidade de atribuições em que o vínculo é celetista, possuindo, portanto, a natureza trabalhista e contratual, regido predominantemente por regras de Direito Privado. Dessa forma, os empregos públicos designam, em regra, as unidades de atribuições e responsabilidades ocupadas pelos empregados públicos das pessoas administrativas de direito privado: empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para todo cargo ou emprego público corresponde uma ou mais funções públicas, isto é, o conjunto de atribuições conferidas aos órgãos, aos cargos aos empregos ou

¹⁷ Meirelles, 2013, p. 83.

¹⁸ Em continuação, o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta uma exceção à exigência de lei para a criação de cargos públicos, representada pelos cargos dos **serviços auxiliares do Poder Legislativo**, que são criados por meio de **resolução**, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, conforme o caso (CF, art. 51, IV; e 52, XIII) - Bandeira de Mello, 2014, p. 259. Apesar dessa ressalva, as bancas de concurso costumam considerar como verdadeira a afirmativa de que os cargos só podem ser criados por lei.

diretamente aos agentes públicos. Dessa forma, todo cargo ou emprego público possui alguma função. Todavia, existem casos em que a função não é atribuída a nenhum cargo ou emprego público, ou seja, existem funções que não possuem cargo ou emprego público.

Responsabilidade civil, criminal e administrativa

Pelos seus atos, um servidor poderá ser responsabilizado nas seguintes esferas, que são, em regra, independentes entre si:

- a) **civil**: decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em **prejuízo ao erário ou a terceiros**.
- b) **criminal (penal)**: abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.
- c) **administrativa**: resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Em regra, as instâncias são independentes. Assim, um servidor público pode ser responsabilizado na esfera civil, mas absolvido penal e administrativamente. Poderia ainda ser responsabilizado em todas as instâncias. Portanto, cada uma delas é independente, o que significa dizer que não há impedimento de alguém sofrer sanções cumulativamente em mais de uma instância, ao mesmo tempo em que pode ser absolvido em uma/duas, sem contaminação das demais.

Contudo, há exceções, ou seja, há casos em que a decisão **na esfera penal** gera efeitos (vincula as demais). São elas:

- (i) a condenação penal invariavelmente gera a responsabilização civil e administrativa pelo mesmo fato;
- (ii) a absolvição penal que negue a **existência do fato** ou sua **autoria** enseja a absolvição civil e administrativa.

Todavia, se a absolvição penal ocorrer por outros motivos (exemplo: ausência de provas) não haverá vinculação das outras instâncias.

QUESTÕES FADESP

Vamos abordar todas as questões da Fadesp sobre os temas previstos no edital. Contudo, nem todos os assuntos do edital foram exigidos pela banca, motivo pelo qual não teremos questões sobre "Estado, governo e administração pública" e de "agentes públicos".

Há disponível mais questões da banca, entretanto sobre assuntos que não estão no edital para Oficial da PM-PA, motivo pelo qual não serão resolvidas neste resumo.

Princípios Administrativos

1. (Fadesp – Auxiliar Técnico/CREA-PA/2014) O princípio básico que determina que agentes públicos, no desempenho de suas atividades, devem atender ao interesse público de forma objetiva, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares, bem como a promoção pessoal de agentes ou autoridades, denomina-se princípio da

- a) eficiência.
- b) legalidade.
- c) moralidade.
- d) impessoalidade.

Comentário:

a) o princípio da eficiência determina que a Administração Pública deverá agir com produtividade e economicidade, buscando prestar serviços públicos de qualidade e com menor custo – ERRADA;

b) a legalidade impõe a atuação administrativa pautada nas normas legais. Ao poder público só é possível fazer o que estiver autorizado/determinado em lei, ao mesmo tempo em que os órgãos administrativos só podem impor obrigações aos particulares quando houver previsão legal – ERRADA;

c) a moralidade significa que os agentes públicos devem agir de forma honesta e pautada na ética e boa conduta – ERRADA;

d) a impessoalidade possui várias aplicações, basicamente determinando que os agentes públicos não façam favorecimentos ou discriminações indevidos, nem se aproveitem da atividade pública para a promoção pessoal – CORRETA.

Gabarito: alternativa D.

2. (Fadesp – Auxiliar Administrativo/Prefeitura de Jacareacanga/2012) A legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência são princípios constitucionais da administração pública, da mesma forma que a

- a) hierarquia e a motivação.
- b) interdisciplinaridade e a motivação.
- c) autotutela e a interdisciplinaridade.
- d) motivação e a isonomia.

Comentário: existem vários princípios administrativos. Os princípios expressos na Constituição Federal são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, ainda existem os princípios implícitos, que são vários, muitos deles decorrentes da Constituição Federal.

A motivação não é um princípio expresso para a Administração Pública (não consta no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Contudo, trata-se de um princípio constitucional para o Poder Judiciário, nos termos do art. 93, X, da Constituição Federal: “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

A isonomia, por outro lado, é um princípio implícito que decorre do princípio da impessoalidade, assim como de alguns dispositivos da Constituição. Por exemplo, o art. 37, II, exige a prévia realização de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público; o art. 37, XXI, exige a realização de licitação pública para as contratações administrativas.

Dessa forma, podemos concluir que a letra D apresenta princípios constitucionais).

Gabarito: alternativa D.

Poderes Administrativos

3. (Fadesp – Auxiliar Técnico/CREA-PA/2014) A faculdade de que dispõe a Administração Pública para restringir interesses privados, limitando o uso de bens, atividades e direitos de particulares em favor do interesse público, decorre do poder

- a) de polícia.
- b) disciplinar.
- c) hierárquico.
- d) regulamentar.

Comentário: os poderes administrativos são as prerrogativas do Poder Público utilizadas para o atingimento dos interesses da sociedade. Basicamente, os

poderes administrativos são os seguintes: discricionário, vinculado, disciplinar, hierárquico, normativo/regulamentar e de polícia.

Nessa linha, o poder de polícia representa a prerrogativa de poder público para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades, e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Gabarito: alternativa A.

Atos administrativos

4. (Fadesp – Auxiliar Técnico/CREA-PA/2014) São atributos do ato administrativo:

- a) conteúdo, motivo e objeto.
- b) finalidade, autoexecutoriedade e forma.
- c) legitimidade, tipicidade e coercibilidade.
- d) imperatividade, competência e exigibilidade.

Comentário: os atributos, também chamados de características, dos atos administrativos são as qualidades que os diferem dos atos privados. São, portanto, as características que permitem afirmar que o ato se submete ao regime jurídico de direito público.

Apesar das divergências doutrinárias, existem quatro atributos dos atos administrativos:

- presunção de legitimidade ou veracidade;
- imperatividade;
- autoexecutoriedade (ou exigibilidade e executoriedade na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello);
- tipicidade (descrito por Maria Sylvia Zanella Di Pietro).

Agora vejamos cada uma das alternativas:

a) conteúdo, motivo e objeto são requisitos (não são atributos) dos atos administrativos – ERRADA;

b) finalidade e forma correspondem a requisitos dos atos. Por outro lado, a autoexecutoriedade é um atributo – ERRADA;

c) aqui temos dois atributos mencionados acima: a legitimidade e a tipicidade. Além disso, temos na alternativa a coercibilidade, que nada mais é do que a possibilidade de uso da força para colocar em prática as decisões administrativas – o que corresponde exatamente à característica da autoexecutoriedade (possibilidade que certos atos ensejam de imediata e direta

execução pela Administração, sem necessidade de ordem judicial. Permite, inclusive, o uso da força para a execução) – CORRETA;

d) fechando as alternativas, temos a imperatividade e a exigibilidade como atributos do ato, ao passo que a competência é um requisito – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

5. (Fadesp – Analista Jurídico/MPE-PA/2012) A respeito dos atos administrativos, assinale a alternativa correta.

a) Atos de império são aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, com vistas a decisão de mérito pela autoridade competente.

b) Atos de expediente são aqueles que a administração pratica sem usar a sua supremacia sobre os destinatários, como ocorre nos atos de pura administração dos bens e serviços públicos.

c) Atos de expediente são aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, com vistas a decisão de mérito pela autoridade competente.

d) Atos de gestão são aqueles que a administração pratica usando sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento.

Comentário: é sempre bom poder lembrar as definições, não é mesmo?

- **atos de império: são aqueles praticados com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos de maneira unilateral e coercitivamente ao particular, independentemente de autorização judicial;**
- **atos de expediente: são atos internos da Administração Pública que se destinam a dar andamentos aos processos e papéis que se realizam no interior das repartições públicas, com o objetivo de alcançar a decisão final de mérito. Caracterizam-se pela ausência de conteúdo decisório, pelo trâmite rotineiro de atividades realizadas nas entidades e órgãos públicos;**
- **atos de gestão: são aqueles praticados em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços. São atos desempenhados para a administração dos serviços públicos.**

Desse modo, a alternativa A versa sobre os atos de expediente (ERRADA), a alternativa B fala dos atos de gestão (ERRADA) e a alternativa D trata dos atos de império (ERRADA).

Sendo assim, correta a alternativa C.

Gabarito: alternativa C.

6. (Fadesp – Técnico em TI e Comunicação/CREA-PA/2010) Quanto à liberdade da Administração, os atos administrativos podem ser classificados em:

- a) de império ou livres.
- b) simples ou complexos
- c) de expediente ou de gestão.
- d) vinculados ou discricionários.

Comentário: os atos administrativos podem ser classificados em

- **gerais ou individuais:** versam sobre os destinatários dos atos;
- **internos ou externos:** falam sobre o “local” em que os atos produzem seus efeitos, no interior da Administração Pública ou alcançando os administrados, os contratantes ou, em alguns casos, os próprios servidores, provendo sobre os seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração;
- **de império, de gestão ou de expediente:** indicam a situação de superioridade, de igualdade ou de ausência de poder decisório no ato;
- **vinculados ou discricionários:** dizem respeito à margem de liberdade concedida ao agente para a decisão do ato;
- **simples, complexos ou compostos:** versam sobre a formação de vontade do ato;
- **válidos, nulos, anuláveis ou inexistentes:** falam sobre a eficácia do ato.

Posto isso, podemos afirmar que, quanto à liberdade da Administração, os atos administrativos podem ser classificados em vinculados ou discricionários (alternativa D).

Gabarito: alternativa D.

Organização Administrativa

7. (Fadesp – Analista Jurídico/MPE-PA/2012) A respeito da Sociedade de Economia Mista, é correto afirmar que;

- a) possui natureza jurídica de direito público.
- b) é constituída por capital exclusivamente público
- c) possui natureza jurídica de direito privado.
- d) possui capital exclusivamente privado.

Comentário: as sociedades de economia mista (SEM) são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário

pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

Assim já podemos assinalar a alternativa C como nosso gabarito.

Por óbvio, a alternativa A está errada, visto que é o inverso do nosso gabarito. Finalmente, as alternativas B e D estão erradas, pois no caso das sociedades de economia mista podem ser conjugados recursos de pessoas de direito público ou de outras pessoas administrativas com recursos de particulares. No entanto, o controle acionário da entidade deve permanecer que o ente instituidor, logo a maioria do capital votante sempre pertencerá ao ente que instituiu a entidade.

Gabarito: alternativa C.

8. (Fadep – Analista Jurídico/MPE-PA/2012) Possuem personalidade jurídica de direito público interno:

- a) União, Estados, sociedades de economia mista.
- b) Municípios, Distrito Federal, autarquias, inclusive as associações públicas.
- c) Estados, Municípios, empresas públicas.
- d) Empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias.

Comentário: nossa resposta é encontrada no Código Civil, mais precisamente no art. 41. Lá vemos o seguinte texto:

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

I - a União;

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

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

V - as autarquias, inclusive as associações públicas;

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

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

Agora vejamos as alternativas:

a) União, Estados, ~~sociedades de economia mista~~ (possuem personalidade jurídica de direito privado) – ERRADA;

b) Municípios, Distrito Federal, autarquias, inclusive as associações públicas – CORRETA;

c) Estados, Municípios, ~~empresas públicas~~ (possuem personalidade jurídica de direito privado) – ERRADA;

d) ~~Empresas públicas, sociedades de economia mista~~ (possuem personalidade jurídica de direito privado), autarquias – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

9. (Fadesp – Técnico em TI e Comunicação/CREA-PA/2010) O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Pará – CREA/PA é um órgão da Administração Pública, assim considerado.

a) autarquia.

b) empresa pública.

c) sociedade de economia mista

d) organização social de interesse privado.

Comentário: os conselhos de fiscalização de profissão, com exceção da OAB, possuem natureza autárquica, uma vez que exercem poder de polícia, que é atividade típica de Estado.

Gabarito: alternativa A.

É isso aí pessoal. Se precisar, estarei à disposição para ajudá-los!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.



<http://estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/>

<https://www.facebook.com/herbert.almeida.16>

Periscope: @Prof_Herbert_Almeida

Email: prof.herbertauditor@gmail.com