

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ LEITURA, COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS .....	11
■ ESTRUTURAÇÃO DO TEXTO E DOS PARÁGRAFOS .....	13
■ ARTICULAÇÃO DO TEXTO.....	14
PRONOMES E EXPRESSÕES REFERENCIAIS, NEXOS, OPERADORES SEQUENCIAIS .....	14
■ SIGNIFICAÇÃO CONTEXTUAL DE PALAVRAS E EXPRESSÕES.....	18
■ EQUIVALÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DE ESTRUTURAS.....	18
■ SINTAXE .....	20
PROCESSOS DE COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO.....	20
■ PONTUAÇÃO.....	23
■ ESTRUTURA E FORMAÇÃO DE PALAVRAS .....	26
■ FUNÇÕES DAS CLASSES DE PALAVRAS .....	29
PRONOMES: EMPREGO, FORMAS DE TRATAMENTO E COLOCAÇÃO .....	34
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS .....	38
FLEXÃO NOMINAL E VERBAL .....	47
■ CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL .....	53
■ REGÊNCIA NOMINAL E VERBAL.....	49
■ ORTOGRAFIA OFICIAL.....	55
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA .....	55
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	69
■ ESTRUTURA LÓGICA DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS.....	69
■ DEDUÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECEER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES.....	70
■ COMPREENSÃO E ANÁLISE DA LÓGICA DE UMA SITUAÇÃO, UTILIZANDO AS FUNÇÕES INTELCTUAIS: RACIOCÍNIO VERBAL, RACIOCÍNIO MATEMÁTICO, RACIOCÍNIO SEQUENCIAL, FORMAÇÃO DE CONCEITOS, DISCRIMINAÇÃO DE ELEMENTOS .....	77
■ ORIENTAÇÃO ESPACIAL E TEMPORAL .....	85

■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS .....	87
■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS .....	91
NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	113
■ HARDWARE.....	113
DISPOSITIVOS DE ARMAZENAMENTO, MEMÓRIAS E PERIFÉRICOS .....	113
■ SISTEMA OPERACIONAL WINDOWS .....	123
CONCEITO DE PASTAS, DIRETÓRIOS, ARQUIVOS E ATALHOS.....	126
ÁREA DE TRABALHO .....	128
ÁREA DE TRANSFERÊNCIA.....	129
MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS E PASTAS .....	130
USO DOS MENUS .....	131
PROGRAMAS E APLICATIVOS.....	131
INTERAÇÃO COM O CONJUNTO DE APLICATIVOS .....	135
■ SISTEMAS OPERACIONAIS LINUX .....	136
■ EDITOR DE TEXTOS: LIBREOFFICE/APACHE OPENOFFICE – WRITER.....	142
ESTRUTURA BÁSICA DOS DOCUMENTOS .....	142
EDIÇÃO E FORMATAÇÃO DE TEXTOS .....	142
Fontes.....	142
CABEÇALHOS .....	145
PARÁGRAFOS .....	146
COLUNAS .....	147
MARCADORES SIMBÓLICOS E NUMÉRICOS.....	147
TABELAS .....	148
IMPRESSÃO .....	148
CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS.....	149
LEGENDAS.....	149
ÍNDICES .....	150
INSERÇÃO DE OBJETOS .....	150
CAMPOS PREDEFINIDOS .....	150

CAIXAS DE TEXTO .....	150
■ PLANILHAS ELETRÔNICAS: LIBREOFFICE/APACHE OPENOFFICE – CALC .....	150
ESTRUTURA BÁSICA DAS PLANILHAS .....	150
CONCEITOS DE CÉLULAS, LINHAS, COLUNAS, PASTAS E GRÁFICOS .....	151
ELABORAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS .....	152
USO DE FÓRMULAS, FUNÇÕES E MACROS .....	152
IMPRESSÃO .....	155
INSERÇÃO DE OBJETOS .....	156
CAMPOS PREDEFINIDOS .....	157
CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS .....	158
OBTENÇÃO DE DADOS EXTERNOS .....	159
CLASSIFICAÇÃO DE DADOS .....	159
■ CORREIO ELETRÔNICO - THUNDERBIRD/WEBMAIL .....	161
USO DE CORREIO ELETRÔNICO .....	161
PREPARO E ENVIO DE MENSAGENS .....	162
ANEXAÇÃO DE ARQUIVOS .....	165
■ FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÕES E REUNIÕES ON-LINE .....	166
MICROSOFT TEAMS .....	166
GOOGLE MEET .....	166
ZOOM .....	167
SKYPE .....	167
GOOGLE HANGOUT .....	167
■ INTERNET .....	167
INTRANET, EXTRANET .....	167
NUVEM .....	168
■ NAVEGADORES – INTERNET .....	172
MOZILLA FIREFOX .....	172
GOOGLE CHROME .....	172
NAVEGAÇÃO INTERNET .....	173
CONCEITOS DE URL .....	173

Protocolo e Serviço.....	173
<b>LINKS.....</b>	<b>174</b>
<b>SITES.....</b>	<b>175</b>
<b>BUSCA.....</b>	<b>176</b>
Sítios de Busca e Pesquisa na Internet.....	176
<b>IMPRESSÃO DE PÁGINAS.....</b>	<b>178</b>
<b>REDES SOCIAIS.....</b>	<b>178</b>
<b>■ TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA DE DADOS.....</b>	<b>179</b>
<b>SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO.....</b>	<b>179</b>
<b>PRINCÍPIOS DE SEGURANÇA.....</b>	<b>180</b>
<b>CONFIDENCIALIDADE E ASSINATURA DIGITAL.....</b>	<b>182</b>
<b>PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA E BACKUP.....</b>	<b>183</b>
<b>FERRAMENTAS DE SEGURANÇA (ANTIVÍRUS E FIREWALLS).....</b>	<b>186</b>
<b>MALWARES E ATAQUES.....</b>	<b>188</b>
<b>■ EXTENSÃO E ARQUIVOS.....</b>	<b>193</b>
<b>NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>199</b>
<b>■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>199</b>
<b>CONCEITOS E ELEMENTOS.....</b>	<b>199</b>
<b>PODERES.....</b>	<b>199</b>
<b>NATUREZA E FINS.....</b>	<b>200</b>
<b>PRINCÍPIOS.....</b>	<b>201</b>
<b>■ DIREITO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>203</b>
<b>CONCEITO E FONTES.....</b>	<b>203</b>
<b>PRINCÍPIOS.....</b>	<b>203</b>
<b>■ ATO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>204</b>
<b>CONCEITO.....</b>	<b>204</b>
<b>REQUISITOS.....</b>	<b>204</b>
<b>ATRIBUTOS.....</b>	<b>205</b>
<b>CLASSIFICAÇÃO.....</b>	<b>206</b>
<b>ESPÉCIES.....</b>	<b>208</b>

INVALIDAÇÃO, ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO.....	208
PRESCRIÇÃO.....	209
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITOS HUMANOS.....	213
■ DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS (ART. 1º AO 4º DA CRFB, DE 1988).....	213
■ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (ART. 5º AO 11 DA CRFB, DE 1988) .....	216
■ DOS DIREITOS POLÍTICOS (ART. 14 AO 16 DA CRFB, DE 1988).....	232
■ DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (ART. 18 A 31; ART. 37 A 41 DA CRFB, DE 1988) .....	235
■ DA SEGURANÇA PÚBLICA (ART. 144 DA CRFB, DE 1988) .....	257
■ DA POLÍTICA URBANA (ART. 182 E 183 DA CRFB, DE 1988).....	258
■ DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE, DO JOVEM E DO IDOSO (ART. 226 AO 230 DA CRFB, DE 1988) .....	259
■ DIREITOS HUMANOS: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS, CATEGORIAS E GERAÇÕES .....	261
NOÇÕES DE DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL.....	269
■ DOS CRIMES (ARTS. 13 AO 25, DO CÓDIGO PENAL).....	269
■ DOS CRIMES CONTRA A PESSOA E CONTRA O PATRIMÔNIO (ARTS. 121 AO 183, DO CÓDIGO PENAL).....	277
■ DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL (ARTS. 213 AO 218-C, DO CÓDIGO PENAL)....	333
■ DOS CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA (ARTS. 212 AO 311, DO CÓDIGO PENAL).....	340
■ DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTS. 312 AO 337-A, DO CÓDIGO PENAL) .....	380
■ DO INQUÉRITO POLICIAL (ARTS. 4º AO 23, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL).....	397
■ DA PROVA .....	408
DISPOSIÇÕES GERAIS – ARTS. 155 AO 157, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL .....	408
DO EXAME DE CORPO DE DELITO, DA CADEIA DE CUSTÓDIA E DAS PERÍCIAS – ARTS. 158 AO 184, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL .....	409
■ DA BUSCA E APREENSÃO (ARTS. 240 AO 250, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL).....	414
■ DA PRISÃO, DAS MEDIDAS CAUTELARES E DA LIBERDADE PROVISÓRIA – ARTS. 282 AO 310, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.....	416
DISPOSIÇÕES GERAIS .....	416
DA PRISÃO EM FLAGRANTE.....	420

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### I CONCEITOS E ELEMENTOS

A origem de um **Estado** pode se dar de forma natural, religiosa (Estado criado por Deus), pela força e domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, pelo agrupamento de famílias, de forma contratual, de forma derivada: por união, quando dois estados soberanos se unem formando um só novo estado ou fracionamento, quando um estado se divide em dois novos estados independentes, ou de forma atípica, a exemplo do Vaticano e de Israel.

Estado é definido como o ente que exerce seu poder soberano e originário sobre os seus membros, situados dentro de um espaço limitado e específico. Trata-se de pessoa jurídica de direito público, o que significa que apresenta prerrogativas e deveres (múnus público) inerentes à sua natureza. Inegável que o Estado é um ente com uma natureza política, e surge ante a necessidade de haver um governo capaz de exercer sua soberania em grandes territórios e sobre um grande grupo de pessoas (Contrato Social).

São elementos constitutivos do Estado: a soberania, a finalidade, o povo e o território. Assim, Dalmo de Abreu Dallari (apud Lenza, 2019, p. 719) define Estado como “*a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”.

Soberania é o poder político supremo e independente que o Estado detém consistente na capacidade para editar e reger suas próprias normas e seu ordenamento jurídico.

A finalidade consiste no objetivo maior do Estado que é o bem comum, conjunto de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana.

Povo é o conjunto de indivíduos, em regra, com um objetivo comum, ligados a um determinado território pelo vínculo da nacionalidade.

Território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce seu poder e sua soberania. Onde o povo se estabelece e se organiza com ânimo de permanência.

A Constituição Federal de 1988 trata da organização do Estado brasileiro a partir do seu art. 18, onde dispõe que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

Conforme abordado brevemente no início deste material, a teoria criada por Montesquieu determina a composição e divisão do Estado. Ela objetiva que cada poder seja independente e harmônico entre si, como forma de dividir as funções do Estado, entre poder executivo, poder legislativo e poder judiciário, a esse entendimento chamamos de Teoria da Separação dos Poderes.

O poder legislativo tem o poder de fazer emendas, alterar e revogar leis, já o poder executivo, função de administrar o Estado, e por fim, o poder judiciário é quem tem a função jurisdicional, por exemplo, a aplicação do Direito em um caso concreto, através de um processo judicial.

**Governo** pode ser definido como a condução política dos negócios públicos. Desta forma, pode ser conceituado como o conjunto de órgãos e de Poderes que se orientam, organizam-se para fins políticos, de comando e direcionamento dos atos de concretização dos objetivos do Estado. É expressão da soberania interna do País, sendo conduta independente, mas política e discricionária.

Diferentemente do conceito de **Administração**, que em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de Governo e, em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos. Trata-se, pois, de todo o aparelhamento do Estado, a fim de efetivar as políticas públicas, constituindo-se em conduta hierarquizada.

Mais ainda, é importante ressaltar que a Administração não pratica atos de Governo, mas sim, atos de execução (atos administrativos), e por isso não se confunde com o Governo.

Segundo José Afonso da Silva (2017), administração pública é o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões políticas<sup>1</sup>.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu regras gerais e preceitos específicos no Capítulo VII do Título III. São normas que tratam da organização, diretrizes, remuneração e atuação dos servidores, acesso aos cargos públicos etc. Assim, a seguir passaremos a estudar as regras e preceitos específicos da Administração Pública.

### I PODERES

Os poderes que a Administração Pública possui são exercidos quando o Estado assume a sua função administrativa. A função administrativa é exercida pelos três poderes da República, de forma **típica** pelo executivo e de forma **atípica** pelo legislativo e judiciário.

Ainda, a Administração Pública não pode renunciar os poderes, sendo exercício obrigatório. Assim, agora vamos falar sobre cada um dos poderes atribuídos à Administração Pública.

Temos a princípio o **poder vinculado** que é o poder que a Administração Pública deve exercer nos termos da lei.

Quanto ao **poder discricionário**, a Administração possui uma margem de escolha entre as opções existentes na lei.

Por sua vez, o **poder normativo** é aquele conferido ao Poder Executivo para editar normas, por exemplo, conforme inciso IV, art. 84 da CF, de 1988, vejamos:

**Art. 84** *Compete privativamente ao Presidente da República:*

[...]

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

1 SILVA, op. cit, p. 665.

Por conseguinte, o **poder disciplinar** é o poder que fundamenta a Administração Pública a aplicar sanção disciplinar e apurar possíveis infrações dos servidores públicos. Importante frisar que os particulares contratados pela administração pública também se sujeitam ao poder disciplinar, por exemplo, estão sujeitos às penalidades impostas no art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993.

**Art. 87** *Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I - advertência; II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

O **poder hierárquico** atribui a distribuição de competências no âmbito da Administração Pública, ou seja, é o escalonamento de competências e funções. Já o **poder de polícia** é quando o Estado coloca condições (limites) ao exercício de direitos individuais, para garantia da ordem pública, segurança pública, interesse público e saúde pública. Por exemplo, a determinação pela autoridade competente de fechamento de um estabelecimento comercial por vender produtos com prazo de validade vencido.

Cuidado para não confundir poder de polícia com a prestação de serviço público que são ações positivas, fazeres do Estado. O art. 78 do Código Tributário Nacional traz o conceito do poder de polícia, observe:

**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 tranquilidade 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.*

## I NATUREZA E FINS

O Título III, da Constituição Federal refere-se às normas das orientações de atuação dos agentes administrativos, empregos públicos, responsabilidade civil etc., ou seja, trata-se da administração de bens

e interesse público, assim, conclui-se que a administração pública tem natureza de “**múnus público**”. Por exemplo, os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, caso contrário o agente estará cometendo ato de improbidade administrativa sujeito as sanções e penalidades previstas na Lei nº 8.429, de 1992.

### Dica

A palavra **múnus** tem origem no latim e significa dever, obrigação etc. O **múnus público é uma obrigação imposta por lei**, em atendimento ao poder público, que beneficia a coletividade e não pode ser recusado, exceto nos casos previstos em lei. Por exemplo: dever de votar, depor como testemunha, atuar como mesário eleitoral, serviço militar, entre outros.<sup>2</sup>

Toda vez que a administração pública pratica uma ação que produz um efeito jurídico, chamamos de ato administrativo que produz efeitos que podem criar, modificar ou extinguir direitos.

Os **elementos** dos atos administrativos são **competência, objeto, motivo, finalidade e forma**. Toda vez que um ato é praticado deve se observar qual é a competência da pessoa que o praticou, ou seja, a **competência** é a função atribuída a cada órgão ou autoridade por lei, tem como característica ser irrenunciável, imprescritível, inderrogável e improrrogável.

O art. 12 da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública), permite a delegação de competência, vejamos:

**Art. 12** *Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.*

O resultado do ato administrativo é o **objeto**, ou seja, é aquilo que o ato decide, por exemplo, a punição decorrente de uma multa de trânsito.

O elemento **motivo** são as razões de fato e de direito que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato, por exemplo, é a infração de trânsito que deu origem a multa.

A **finalidade** deve objetivar alcançar sempre o interesse público (definido em lei), é o resultado que a Administração Pública pretende alcançar com determinado ato, por exemplo, a desapropriação por utilidade pública. Por fim, a **forma** é manifestação do ato, por exemplo, publicar no Diário Oficial da União a nomeação do Servidor Público.

<b>COMPETÊNCIA</b>	Atribuição legal para praticar o ato
<b>OBJETO</b>	Resultado do ato, o que o ato decide

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/educacao-semanal/munus-publico>. Acesso em: 12 out 2020.

<b>MOTIVO</b>	Razões fáticas e jurídicas
<b>FINALIDADE</b>	Resultado que o ato deseja (interesse público)
<b>FORMA</b>	Manifestação do ato

## I PRINCÍPIOS

Por motivos didáticos, costuma-se dividir as normas cogentes em regras e princípios. Regras são normas cogentes que traduzem um comando direto, são criadas pelo legislador (portanto, são positivadas) e são utilizadas para a solução de casos concretos e específicos. Os princípios, por sua vez, delimitam os valores fundamentais de um ramo do direito, possuem conteúdo muito mais abrangente. São considerados mais importantes, dado o seu caráter geral e abstrato. Os princípios são descobertos pela doutrina, através da análise das regras, retirando os aspectos concretos desta. O legislador, dessa forma, tem um papel indireto na criação dos princípios.

Apesar das diferenças mencionadas, é indiscutível que os princípios e as regras são normas que apresentam força cogente máxima. Porém, como os princípios possuem valores fundamentais de um ramo jurídico, são considerados hierarquicamente superiores. Violar uma regra é um erro grave, mas violar um princípio é erro gravíssimo: é cometer ofensa a todo um ordenamento de comandos.

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, que não aparecem por escrito, porém são denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Além disso, os princípios administrativos podem ser gerais (ou basilares), constitucionais ou infraconstitucionais.

### Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do art. 37. Segundo o referido dispositivo:

**Art. 37** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].*

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

**Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submetidas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

**Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age

por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público.

**Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

**Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes*. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

**Eficiência:** implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, ou seja, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

Um método que facilita a memorização desses princípios é a palavra “**limpe**”, pois temos os princípios da:

Legalidade  
Impessoalidade  
Moralidade  
Publicidade  
Eficiência

### Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 2º** *A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

### Princípio da Autotutela

A autotutela diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.



Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 53** *A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*

A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346:

**Súmula nº 346** *A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos;*

E a Súmula nº 473:

**Súmula nº 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.*

### Princípio da Motivação

Também pode constar em algumas questões como “princípio da obrigatória motivação”. Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 50** *Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...);*

E também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei:

**Art. 2º** [...] *Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”.*

A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

### Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 2º** [...] *Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.*

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

### Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

### Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784, de 1999, deve o Administrador agir com

**Art. 2º [...]**

*Parágrafo único [...]*

*VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.*

Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, o princípio da transparência, o princípio da boa-fé, entre outros.

## DIREITO ADMINISTRATIVO

### CONCEITO E FONTES

Administração vem do latim “*administrare*”, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de Direito Administrativo. Com isso, é importante conhecer os fundamentos desse ramo jurídico, os quais denominamos de “regime jurídico administrativo”.

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

Não devemos confundir Direito Administrativo com a Ciência da Administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas às normas de Direito Administrativo.

#### Importante!

Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas para responder questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

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

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

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

São **fontes de Direito Administrativo**:

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

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

A jurisprudência pode, excepcionalmente, apresentar força cogente igual às leis quando versar sobre matéria disposta em Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de decisão colegiada de cumprimento obrigatório, conforme dispõe o art. 103-A da CF, de 1988.

### PRINCÍPIOS

Os princípios gerais de Direito Administrativo são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato de a Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundados pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manuseá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

## ATO ADMINISTRATIVO

### CONCEITO

Tudo que praticamos em nossas vidas podem ser considerado atos. Mas, para o Direito, os atos são aqueles capazes de motivar efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, os quais possuem potencial de produzir efeitos jurídicos diversos.

Para Hely Lopes Meirelles, **atos administrativos** são as manifestações de vontade da Administração Pública que objetivam adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos particulares ou a si própria. Isso significa que a Administração, antes mesmo de iniciar sua atuação, deve expedir uma declaração que exprime a sua vontade de realizar o referido ato.

Importante frisar o caráter infralegal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular.

### Importante!

É imprescindível, assim, que o ato administrativo esteja previsto em lei, sendo que seu conteúdo não pode ser contrário a ela (*contra legem*), mas deve complementá-la, apresentando, então, uma conformidade (*secundum legem*).

### REQUISITOS

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos são assuntos com imensa divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela.

De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores, como Hely Lopes Meirelles, tende a dispor cinco requisitos dos atos administrativos para a sua formação, utilizando, como inspiração, o preceito legal disposto no art. 2º da Lei nº 4.717, de 1965. São eles:

- competência;
- objeto;
- forma;
- motivo;
- finalidade.

### Competência

Competência diz respeito à capacidade do agente público para o exercício dos atos administrativos. É requisito de validade, haja vista que, no Direito Administrativo, a lei é quem estabelece as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

A competência possui certas características próprias, a saber: **obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável**. Veremos de modo mais específico cada uma delas a seguir:

- obrigatória, porque representa um dever do agente público;
- intransferível significa que, de modo geral, a competência é um quesito personalíssimo, não pode ser transferido para terceiros;
- irrenunciável, porque o agente público não pode abrir mão de sua competência;
- imodificável significa que a competência, uma vez estabelecida, não pode sofrer alterações posteriores.
- imprescritível, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca;
- improrrogável significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a **delegabilidade** é outra característica da competência. Porém, atente-se ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.784, de 1999:

Não podem ser objeto de delegação:

#### Art. 13 [...]

*I - a edição de atos de caráter normativo;*

*II - a decisão de recursos administrativos;*

*III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.*

### Objeto

Objeto é o **conteúdo** do ato, ou o **resultado** que pretende ser almejado pela prática do ato administrativo. Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação, ou comprovação** de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens, ou atividades sujeitas ao exercício do Poder Público. É por meio dele que a Administração **exerce** seu poder, **concede** um benefício, **aplica** uma sanção, **declara** sua vontade, **estabelece** um direito do administrado etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de **ato discricionário**.

## Forma

A forma é o modo por meio do qual se exterioriza o ato administrativo, é seu revestimento. O desrespeito à forma do ato acarreta na sua nulidade. Trata-se de ato vinculado, quando exigida por Lei, e discricionário quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais, ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999 determina que:

**Art. 22** Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

## Motivo

O motivo é a circunstância de fato ou de direito que determina ou autoriza a prática do ato, isso é, a situação fática que justifica a realização do ato. Situação de fato é o conjunto de circunstâncias que motivam a realização do ato; questões de direito é a previsão legal que leva à realização do ato.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. Assim, o motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de um certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da Receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento).

Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (art. 132, V, da Lei nº 8.112, de 1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.

Não se confunde motivo com motivação, essa é a justificativa para a realização de determinado ato. O motivo ocorre em momento anterior à prática do ato, enquanto a motivação, por ser uma série de explicações que justificam a expedição do ato, ocorre sempre em momento posterior. Assim, todo o ato tem seu motivo (Teoria dos Motivos Determinantes), mas nem sempre é expedido adjunto com a motivação, que nada mais é do que a exteriorização dos motivos.

## Finalidade

Finalidade é o objetivo a ser almejado pela prática daquele ato administrativo. Em muitos casos, o objetivo almejado é a proteção do interesse público. Sempre que o ato for praticado, tendo em vista o interesse alheio, será nulo por desvio de finalidade.

Por exemplo: o trancamento de um estabelecimento, após constatação de falta de cuidados higiênicos com os alimentos, visa a proteção da vida e da saúde dos cidadãos que frequentam aquele local. Pode-se afirmar, de modo geral, que a finalidade de um ato administrativo sempre será a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Além dessa concepção clássica, há também uma classificação mais moderna dos requisitos dos atos administrativos, elaborada por autores como Celso Antônio Bandeira de Mello. Por ser pouco utilizada em concursos públicos, observaremos apenas os pontos essenciais e didáticos da referida classificação.

Para essa concepção moderna, são requisitos dos atos administrativos:

- a) sujeito;
- b) motivo;
- c) requisitos procedimentais;
- d) finalidade;
- e) causa e
- f) formalização.

Sujeito, requisitos procedimentais e causa **são os requisitos vinculados**, enquanto o motivo, a finalidade e a formalização são **requisitos discricionários**.

## ATRIBUTOS

Atributos **são as características** dos atos administrativos, que os distinguem dos demais atos jurídicos, pois estão submetidos ao regime jurídico administrativo. Essas características traduzem em prerrogativas concedidas à Administração Pública para que ela possa atender de maneira adequada as necessidades da população.

A doutrina mais moderna<sup>3</sup> faz referência a cinco atributos distintos:

- a) presunção de legitimidade e veracidade;
- b) imperatividade;
- c) exigibilidade;
- d) auto executoriedade;
- e) tipicidade.

Veremos cada um desses atributos de modo mais específico a seguir:

Presunção de legitimidade e veracidade.

Também pode ser denominado **presunção de legalidade**. Significa que todo ato administrativo é considerado válido no âmbito jurídico até surgir prova em contrário. Se, pelo princípio da legalidade, ao Administrador só cabe fazer o que a lei permite, então, presume-se que o fez respeitando a lei.

Nosso Direito admite **duas formas de presunção**:

- presunção *juris et de jure* que significa “de direito e por direito”, é presunção absoluta, que não admite prova em contrário;
- presunção *juris tantum*, resultante do próprio direito e, embora por ele estabelecida como verdadeira, admite prova em contrário.

A presunção dos atos administrativos é *juris tantum*. Trata-se, então, de presunção relativa. Cabe ao particular que alegou a ilegalidade do ato administrativo provar a carência de legitimidade do mesmo.

A presunção atinge todos os atos, inclusive aqueles praticados pela Administração com base no direito privado. Qualquer que seja o ato, se praticado pela Administração Pública, será presumidamente legítimo e verdadeiro.