

Conselho Nacional de Justiça

CNJ

Conhecimentos Gerais (Técnico Judiciário – Área Administrativa)

NV-001AB-24-CNJ-CONHEC-GER



SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| LÍNGUA PORTUGUESA..... | 13 |
| ■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS | 13 |
| ■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS | 15 |
| ■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL | 24 |
| ■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL | 26 |
| EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL..... | 26 |
| ■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO | 31 |
| EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS..... | 31 |
| Emprego de Tempos e Modos Verbais..... | 41 |
| RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO..... | 56 |
| RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO..... | 57 |
| ■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO | 59 |
| ■ CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL | 62 |
| ■ REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL | 66 |
| ■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE | 68 |
| ■ COLOCAÇÃO PRONOMINAL | 70 |
| ■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO | 70 |
| SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO; REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO; REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE..... | 70 |
| ■ SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS | 72 |
| ■ AS ESTRUTURAS LINGÜÍSTICAS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE MENSAGENS ADEQUADAS | 74 |
| A PRAGMÁTICA NA LINGUAGEM: O SIGNIFICADO CONTEXTUAL..... | 74 |
| OS DIVERSOS NÍVEIS DE LINGUAGEM..... | 74 |
| AS FUNÇÕES DA LINGUAGEM..... | 75 |
| INTERTEXTUALIDADE..... | 76 |

| | | |
|---|--|-----|
| ■ | REDAÇÃO OFICIAL (CONFORME O MANUAL DE REDAÇÃO OFICIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA) | 79 |
| | USO DA NORMA CULTA DA LINGUAGEM, CLAREZA E PRECISÃO, OBJETIVIDADE, CONCISÃO, COESÃO E COERÊNCIA, IMPESSOALIDADE, FORMALIDADE E PADRONIZAÇÃO | 79 |
| | MATEMÁTICA E RACIOCÍNIO LÓGICO | 115 |
| ■ | RAZÕES E PROPORÇÕES | 115 |
| | DIVISÃO PROPORCIONAL | 116 |
| ■ | REGRAS DE TRÊS SIMPLES E COMPOSTAS | 118 |
| ■ | PORCENTAGENS | 122 |
| ■ | PROGRESSÕES ARITMÉTICAS E GEOMÉTRICAS | 124 |
| ■ | ESTRUTURAS LÓGICAS, NOÇÕES BÁSICAS DE LÓGICA E LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL) | 128 |
| | PROPOSIÇÕES SIMPLES | 128 |
| | PROPOSIÇÕES COMPOSTAS | 129 |
| | TABELAS VERDADE | 130 |
| | TAUTOLOGIA | 131 |
| | CONTRADIÇÕES | 131 |
| | CONTINGÊNCIA | 131 |
| | CONNECTIVOS | 132 |
| ■ | EQUIVALÊNCIAS | 134 |
| | LEIS DE MORGAN | 138 |
| ■ | LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM | 140 |
| | DIAGRAMAS LÓGICOS, QUANTIFICADORES, AFIRMAÇÕES E NEGAÇÕES | 140 |
| | IMPLICAÇÕES | 141 |
| ■ | LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA DE INFORMAÇÕES | 143 |
| | ANALOGIAS | 143 |
| | INFERÊNCIAS | 143 |
| | DEDUÇÕES | 143 |
| | CONCLUSÕES | 144 |
| | SILOGISMOS | 144 |

| | |
|--|---------|
| ■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE | 146 |
| ■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS | 152 |
| ■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS | 157 |
| ■ NOÇÕES DE ESTATÍSTICA | 177 |
| POPULAÇÃO E AMOSTRA | 177 |
| GRÁFICOS ESTATÍSTICOS | 177 |
| Histogramas e Curvas de Frequência | 178 |
| MEDIDAS DE POSIÇÃO | 178 |
| Média | 178 |
| Moda | 179 |
| Mediana | 179 |
| NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO | 183 |
| ■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 183 |
| CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS | 183 |
| ■ DIREITO ADMINISTRATIVO | 187 |
| CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS | 187 |
| ■ ATO ADMINISTRATIVO | 189 |
| CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES | 189 |
| INVALIDAÇÃO E EXTINÇÃO | 197 |
| ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO | 198 |
| PRESCRIÇÃO | 199 |
| ■ AGENTES ADMINISTRATIVOS | 199 |
| INVESTIDURA E EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA | 199 |
| DIREITOS E DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS | 202 |
| REGIMES JURÍDICOS | 207 |
| PROCESSO ADMINISTRATIVO | 207 |
| Conceito, Princípios, Fases e Modalidades | 207 |
| LEI Nº 8.112, DE 1990 (REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS) | 208 |

| | |
|--|------------|
| ■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO | 226 |
| VINCULADO E DISCRICIONÁRIO | 226 |
| REGULAMENTAR | 226 |
| HIERÁRQUICO | 227 |
| DISCIPLINAR | 228 |
| USO E ABUSO DE PODER..... | 228 |
| PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO | 229 |
| EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA | 230 |
| ENRIQUECIMENTO ILÍCITO | 232 |
| ■ SERVIÇOS PÚBLICOS | 233 |
| CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO, FORMAS E COMPETÊNCIA DE PRESTAÇÃO | 233 |
| ■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA | 244 |
| ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA | 244 |
| AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA | 245 |
| CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA..... | 254 |
| ■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO | 255 |
| CONTROLE ADMINISTRATIVO | 255 |
| CONTROLE JUDICIAL | 257 |
| CONTROLE LEGISLATIVO | 257 |
| RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO E REPARAÇÃO DO DANO..... | 260 |
| ■ PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL | 271 |
| LEI N° 9.784, DE 1999 | 271 |
| ■ LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LEI N° 14.133, DE 2021 | 281 |
| CONCEITO, PRINCÍPIOS, CONTRATAÇÃO DIRETA, MODALIDADES, TIPOS E ASPECTOS PROCEDIMENTAIS..... | 281 |
| ■ DECRETO N° 11.531, DE 2023 | 330 |
| ■ PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU N° 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023 | 339 |
| ■ DECRETO N° 11.462, DE 2023 | 373 |
| ■ IN/MPOG N° 05, DE 2017 | 381 |
| ■ INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME N° 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 | 395 |

| | |
|---|------------|
| NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL..... | 401 |
| ■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 | 401 |
| CONCEITO, CLASSIFICAÇÕES, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS | 401 |
| EMENDAS CONSTITUCIONAIS..... | 403 |
| APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS | 403 |
| NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA | 403 |
| NORMAS PROGRAMÁTICAS | 404 |
| ■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS | 404 |
| DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS | 406 |
| DIREITOS SOCIAIS..... | 426 |
| NACIONALIDADE | 433 |
| DIREITOS POLÍTICOS | 436 |
| CIDADANIA..... | 436 |
| PARTIDOS POLÍTICOS..... | 438 |
| ■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA | 442 |
| UNIÃO | 442 |
| ESTADOS | 445 |
| MUNICÍPIOS..... | 446 |
| DISTRITO FEDERAL | 447 |
| ■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 448 |
| DISPOSIÇÕES GERAIS..... | 448 |
| SERVIDORES PÚBLICOS | 448 |
| ■ PODER LEGISLATIVO | 450 |
| CONGRESSO NACIONAL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, SENADO FEDERAL, DEPUTADOS E SENADORES..... | 450 |
| ■ PODER EXECUTIVO | 469 |
| ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E DOS MINISTROS DE ESTADO | 469 |
| ■ PODER JUDICIÁRIO | 475 |
| DISPOSIÇÕES GERAIS..... | 475 |
| COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA..... | 476 |

| | |
|---|-----|
| ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO | 477 |
| CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) | 491 |
| ■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA..... | 499 |
| MINISTÉRIO PÚBLICO..... | 499 |
| ADVOCACIA | 503 |
| DEFENSORIA PÚBLICA..... | 504 |
| ■ DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS | 504 |
| SEGURANÇA PÚBLICA..... | 508 |
| ■ FINANÇAS PÚBLICAS..... | 511 |
| ■ ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA | 514 |
| ■ ORDEM SOCIAL | 518 |
| DISPOSIÇÃO GERAL..... | 518 |
| SAÚDE..... | 519 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 521 |
| EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO | 522 |
| CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO..... | 527 |
| COMUNICAÇÃO SOCIAL | 527 |
| MEIO AMBIENTE..... | 528 |
| FAMÍLIA, CRIANÇA, ADOLESCENTE, JOVEM E IDOSO | 529 |
| INDÍGENAS..... | 531 |
| NORMAS INSTITUCIONAIS..... | 535 |
| ■ REGIMENTO INTERNO (RESOLUÇÃO CNJ N° 67, DE 2009)..... | 535 |
| ■ RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (296/2019, 325/2020, 395/2021) E SUAS ALTERAÇÕES | 548 |
| RESOLUÇÃO N° 296, DE 19 DE SETEMBRO DE 2019 | 548 |
| RESOLUÇÃO N° 325, DE 29 DE JUNHO DE 2020 | 549 |
| RESOLUÇÃO N° 395, DE 7 DE JUNHO DE 2021..... | 550 |
| ■ PORTARIAS DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (104/2020 E 351/2023) E SUAS ALTERAÇÕES | 552 |
| PORTARIA N° 104, DE 30 DE JUNHO DE 2020..... | 552 |

| | |
|---|-----|
| PORTARIA N° 351, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2023..... | 553 |
| ■ RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA N° 144, DE 2023 | 554 |
| ■ INSTRUÇÕES NORMATIVAS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (93/2023, 94/2023, 97/2023) E SUAS ALTERAÇÕES | 554 |
| INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 93, DE 29 DE MARÇO DE 2023 | 554 |
| INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 94, DE 25 DE ABRIL DE 2023..... | 556 |
| INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 97, DE 9 DE AGOSTO DE 2023 | 557 |
| DA TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL PROGRAMÁTICA | 558 |

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS

O Estado pode se originar de diversas maneiras. Dentre elas, podemos citar a natural, religiosa (Estado criado por Deus), através da força e do domínio dos mais fortes sobre os demais. Além disso, poderá se formar pelo agrupamento de famílias, de maneira contratual ou, ainda, de forma derivada:

- por intermédio da união de dois Estados soberanos, formando um novo Estado;
- quando um Estado se divide em dois novos Estados independentes, sendo fracionados;
- de forma atípica, como ocorreu com Vaticano e Israel.

Nesse sentido, Estado é definido como um ente que exerce o poder soberano e originário sobre os membros que estão situados dentro de um mesmo espaço, limitado e específico. Para tanto, é tratado como uma pessoa jurídica de direito público, ou seja, é um ente que possui prerrogativas e deveres (múnus público) inerentes à sua natureza. Ainda, não é possível contrariar o fato de que o Estado é um ente cuja natureza é política, haja vista que somente surge diante da necessidade de um governo capaz de exercer soberania em territórios extensos, bem como sobre um vasto número de pessoas, originando, assim, o contrato social.

Ainda nesse viés, como elementos do Estado estão a soberania, a finalidade, o povo e o território. Dessa forma, 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”.

Vejam a pormenorização de cada um dos elementos:

- **Soberania:** poder político supremo e independente do Estado. Consiste na capacidade para confeccionar e gestar suas próprias normas e seu ordenamento jurídico;
- **Finalidade:** é o objetivo maior do Estado, configurando-se como o bem comum, formando um conglomerado de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana;
- **Povo:** trata-se da junção de indivíduos que, normalmente, possuem um único objetivo em comum, de modo que são ligados ao território e vinculados pela nacionalidade;

- **Território:** é o espaço físico pelo qual o Estado exerce o seu poder e soberania, uma vez que é o local em que o povo poderá se estabelecer, bem como se organizar com ânimo de permanência.

Destarte, a organização do Estado brasileiro é tratada a partir do art. 18, da Constituição Federal, de 1988, em que é disposto sobre a organização político-administrativa compreender a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios, todos de maneira autônoma.

Em continuidade, como fora brevemente suscitado anteriormente, no início deste material, a teoria desenvolvida por Montesquieu determina a composição e divisão do Estado, uma vez que se busca o objetivo de cada Poder ser independente e harmônico entre si como modo de divisão das funções estatais entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (tripartição dos Poderes). Esse dado entendimento chamamos de teoria tripartite ou teoria da separação dos Poderes.

Diante disso, como função de cada Poder, temos o Legislativo, que se incumbe de confeccionar as normas a serem seguidas. Além disso, poderá alterá-las, revogá-las ou emendá-las, nos termos permitidos e cabíveis. No entanto, o Poder Executivo é o responsável por administrar o Estado. Somente é permitido que aja em conformidade às permissibilidades da lei. Por fim, o Judiciário é o terceiro Poder, tendo função jurisdicional — como, por exemplo, a aplicação do direito em um caso concreto através de um processo judicial.

De maneira sucessiva, o conceito de governo pode ser definido como a condução política dos negócios públicos, de forma que se trata do conjunto de órgãos e de Poderes que se orientam e se organizam para fins políticos, de comando e de direcionamento dos atos de concretização dos objetivos do Estado. Para tanto, o governo é a expressão da soberania interna do país, tratando-se de uma conduta independente, mas política e discricionária.

Por sua vez, a Administração Pública, em sentido formal, trata-se de um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de governo. Em sentido material, absorve-se pelo conjunto de funções necessárias aos serviços públicos. Ainda, trata-se, para tanto, de todo o aparelhamento do Estado, tendo como fim a efetivação das políticas públicas, construindo-se de maneira hierarquizada.

Porém, cabe ainda ressaltar que a Administração não pratica atos de governo, mas, sim, de execução, que são conhecidos como atos administrativos — e, por isso, não se confunde com o governo.

Conforme José Afonso da Silva (2017), a Administração Pública consiste no conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões políticas. No entanto, a Constituição, de 1988, estabeleceu as regras gerais e preceitos específicos no Capítulo VII, do Título III, de forma que as normas tratam da organização, diretrizes, remuneração e atuação dos servidores, bem como do acesso aos cargos públicos — entre outros aspectos.

CONCEITOS INICIAIS

O conceito de Estado apareceu inicialmente na obra *O Príncipe*, de Maquiavel (XVI), no ano de 1513 (algo até relativamente recente).

Com o passar do tempo, a conceituação do termo foi sendo cada vez mais explorada. De maneira que, de acordo com Paludo (2010, p. 2), umas das formas de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os em:

- **Sentido Lato:** “Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna”;
- **Sentido Jurídico:** “Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países”;
- **Sentido Social:** “Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder”;
- **Sentido Administrativo:** “Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo, em prol do bem comum”.

Em resumo, para o autor, o Estado é a **organização burocrática** que possui o poder de **legislar e tributar** sobre a **população** de um determinado **território**, com “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros.

O autor também afirma que a estrutura do Estado pode ser compreendida da seguinte forma:

- **Estrutura Política:** os três níveis (União, Estados-membros, municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- **Estrutura Física/Geográfica:** Estados, municípios e Distrito Federal;
- **Estrutura Administrativa:** Governo e Administração;
- **Estrutura Jurídica:** Sistema Constitucional-Legal.

Assim, o conceito de **Estado** não é estatístico, pois pode variar segundo o ângulo (ponto de vista) da abordagem considerada.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 64) e outros diversos autores afirmam que o **Estado** é constituído de **três** elementos originários e indissociáveis: povo, território e Governo soberano.

- **Povo:** é o componente humano do Estado, a base demográfica (todos aqueles que, mesmo não sendo cidadãos, estejam em determinado território);
- **Território:** diz respeito a sua base física, geográfica;
- **Governo soberano:** é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há Estado independente sem Soberania (sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário).

Isto é, o Estado é formado por um **povo** que, em determinado limite geográfico (**território**), é conduzido por um **governo soberano**.

A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados **poderes de Estado**.

Segundo o autor, os poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de direito, são:

| PODERES DE ESTADO | | |
|---|--|---|
| Legislativo: | Executivo: | Judiciário: |
| Com a função normativa de elaboração da lei | Com a função de converter lei em ato individual e concreto (função administrativa) | Com a função judicial (aplicação coativa da lei aos litigantes) |

Os **três independentes e harmônicos entre si** e com suas funções reciprocamente indelegáveis.

O que existe, na prática, é um “**equilíbrio entre os Poderes**” (inclusive mencionado por Montesquieu) e um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos). Ou seja, na prática **não** ocorre uma separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas uma distribuição das **três** funções estatais precípua entre órgãos **independentes**, mas **harmônicos** e **coordenados** no seu funcionamento (até mesmo porque o poder estatal é único e indivisível).

Para isso, a definição de Alexandre de Moraes (2008) resume bem o conceito de Estado:

Estado é forma histórica de organização jurídica, limitado a um determinado território, com população definida e dotado de soberania, que, em termos gerais e no sentido moderno, configura-se como um poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional.

Por fim, existem outros conceitos amplamente relacionados ao conceito de Estado, bem como:

- **governo** (instrumento do Estado que efetivamente exerce o poder — agente político);
- o conceito de **Administração Pública** (aparelho do Governo que executa as decisões políticas).

Esses conceitos são **inter-relacionados**. Observe as características diferenciadoras de Estado, Governo e Administração, segundo Paludo (2010, p. 18):

| DIFERENÇAS ENTRE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO | | |
|--|-----------------------|------------------------|
| Estado | Governo | Administração |
| Ente intangível | Agente político | Aparelho |
| Detém o poder | Exerce o poder | Executa |
| Objetivo: bem comum | Instrumento do Estado | Instrumento do governo |
| Soberano | Independente | Hierarquizada |
| Não se aplica | É discricionário | É neutra |

Modelos de Estado

Vamos ver a classificação clássica dos Modelos de Estado, comumente cobrada em concursos públicos:

- **No Estado Absolutista (Monárquico Absolutista):** a figura do rei se **confunde** com a figura do Estado. É aquela famosa frase do “Estado sou eu”. **Não** há limites para os poderes estatais. Nesse

- período, todos os poderes estavam concentrados nas mãos do rei, que era a própria figura do Estado;
- A crença estava baseada no fato de que o rei era coroado por Deus, portanto, era dotado de poderes absolutos, os quais tinham origem divina. O “direito divino dos reis”, conferia-lhes legitimidade e soberania para governar seus súditos. No Brasil não tivemos esse modelo, mas a República Velha foi bem parecida;
 - **Liberalismo (Estado Liberal):** se contrapõe ao Estado Absolutista. O Estado passa a encontrar **limites formais e materiais**. Os direitos fundamentais (de primeira geração — pressupõem uma atuação “negativa” do Estado — por exemplo: não intervir indevidamente na esfera privada) passam a ser assegurados.

O Estado não intervencionista ia ao encontro (alinado) aos **interesses da burguesia**, porém, com o passar do tempo mostrou-se **insuficiente** para a solução dos problemas da sociedade (educação, saúde, desigualdade etc.).

Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)

Com a crise do Estado Liberal, surge, então, o **Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)**.

O Paludo (2010, p. 15), traz alguns aspectos (causas) marcantes que possibilitaram o surgimento desse Estado:

- fatores econômicos, como a teoria keynesiana;
- crescimento das economias e do emprego;
- globalização do comércio;
- o avanço da democracia, que permitiu aos representantes das classes trabalhadoras lutarem por suas reivindicações;
- o crescimento da ideologia socialista;
- o aumento da solidariedade no período pós-guerra.

Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): segundo o autor (2010, p. 15), é um Estado **assistencialista** e parte do pressuposto que o Governo deve **prover as necessidades básicas** da população mediante a prestação de serviços ou do pagamento em dinheiro. Nesse viés, o objetivo é assegurar os direitos de **segunda geração (dimensão)** — direitos “positivos” (dependem de uma atuação positiva — o Estado precisa fazer algo em prol da população).

Os direitos de segunda geração (dimensão) envolvem as prestações positivas do Estado, que precisam fazer algo em prol da população, ou seja, esses direitos dependem de uma atuação positiva por parte do Estado — por isso são chamados de “direitos positivos” ou de “liberdades positivas”. Surgiram após as consequências negativas da Revolução Industrial e do liberalismo e, em geral, são os direitos Sociais, Econômicos e Culturais (SEC).

Foi uma forma encontrada para **amenizar os efeitos** da concentração de renda, evitar o avanço das ideologias socialistas e “resgatar” o Estado para a sua missão de promotor do bem comum, garantindo-lhe maior legitimidade.

A respeito do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), mais especificamente **no Brasil**, Paludo (2010, p. 17) diz:

*Aqui Welfare State chegou com atraso, tendo em vista que a ação do Estado (de meados da década 1930 até o final da década 1960) estava direcionada a **alavancar o desenvolvimento nacional**, no qual o Governo era o principal agente responsável e indutor desse desenvolvimento (principalmente através de **empresas públicas e sociedades de economia mista**).*

No período pós-1964, as ações sociais de seguridade e habitação eram direcionadas para a classe média, em detrimento da classe trabalhadora pobre e excluída.

Em 1985, surge a **democracia**, conseqüentemente, a Constituição de 1988 incorporou os direitos reprimidos pela ditadura e consagrou uma série de políticas de caráter sócio-universal (incluindo trabalhadores e não trabalhadores). No entanto, essas políticas **não** chegaram a consolidar-se, em parte, por conta da crise fiscal do Estado brasileiro —, que foram em seguida “desmanteladas” pelo Governo Collor de Melo.

Segundo Paludo (2010), no Brasil aconteceram apenas **algumas políticas de bem-estar social**. O autor chega às seguintes **conclusões**, na síntese abaixo:

- até o fim do período militar (1984) não houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social (houve apenas ações sociais isoladas);
- a Constituição Federal, de 1988, trouxe políticas sociais de caráter universal que, num primeiro momento, não foram implementadas por falta de recursos;
- com os governos Collor e FHC, o Estado distanciou-se do bem-estar e passou a ser um Estado regulador e controlador;
- no governo Lula, existiram ações sociais universais aptas a caracterizar o Estado de Bem-Estar Social (Áreas de Educação, Saúde e Assistência Social);
- o Estado de Bem-Estar Social acabou por não consolidar-se no Brasil;
- o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise no final da década 1970 e início da década 1980 (crises do petróleo de 1973 e 1979 que levaram a crise econômica mundial, com muita estagnação econômica e crescimento da inflação).

Estado Neoliberal (Regulador)

Surge, então, o **Estado Neoliberal**: o papel do Estado é “reduzido” a provedor **apenas** para quem realmente necessita (os mais pobres da sociedade, por exemplo).

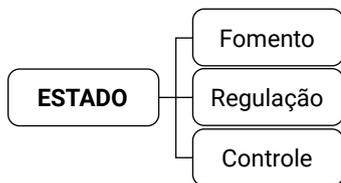
O Estado que até então intervinha na economia para alavancar o seu desenvolvimento passa a concentrar seus esforços na **regulação** e no **controle**.

O foco passa a ser apenas as **atividades essenciais**. Desse modo, o próprio mercado (e o terceiro setor) ficam responsáveis pelas demais atividades.

Nas palavras de Paludo (2010, p. 108):

*O Estado afastava-se da função de promotor e agente ativo do processo de desenvolvimento econômico e social — para atuar no **fomento, regulação e controle**.*

Esquemmatizando:



Nas palavras de Paludo (2010, p. 109):

Com a reforma gerencial proposta, o Estado deixa de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador.

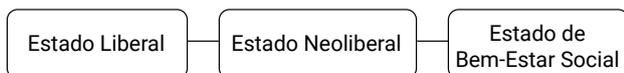
À vista disso, reduz-se o papel do Estado como **produtor** ou **prestador direto de serviços**, para direcioná-lo aos papéis de **regulador** e **controlador**.

O Estado busca assegurar os direitos sociais por meio das delegações estatais e privatizações (a prestação de serviços passa a ser feita por **particulares**).

Em resumo, cabe ao Estado a responsabilidade de ser o **agente** normativo e regulador, por meio do exercício das funções de fiscalização e regulação.

O Estado Regulador passou, então, a estabelecer “**as regras do jogo**” (por exemplo, as regras que estabelecem o modo mais adequado de prestação de determinado serviço à sociedade, pelo setor privado).

Dito isso, podemos chegar à seguinte **conclusão**: o Estado Neoliberal faz a **ponte** entre o Estado Liberal e o Estado de Bem-Estar social. Ou seja, ele é como se fosse o “ponto de equilíbrio” (o caminho do meio).



Por fim, torna-se válido realizar uma **correlação** entre os tipos de **Estado**, os **modelos de Administração Pública** e suas respectivas **evoluções**.

De acordo com Paludo (2010, p. 51), dentro de uma **perspectiva histórico-evolutiva**, é possível destacar **três** modelos diferentes de Administração Pública: a administração **patrimonialista**, a administração **burocrática** e administração **gerencial**. Assim:

- o modelo patrimonialista é marcado pela **confusão** entre a propriedade **privada e pública**, pela ausência de carreira, pela corrupção, pelo nepotismo e pelo favorecimento. O Estado funciona como uma **extensão** do poder soberano. Dessa forma, há uma **imensa arbitrariedade** e desorganização administrativa na tomada de decisão. Esse modelo vigorou-se por volta de **1821 – 1930** (importante dizer que **não** foi a reforma, mas sim o **contexto** que precedeu o modelo burocrático introduzido pelo DASP);

Com as transformações do estado moderno, suas atribuições já **não** faziam mais sentido. Nesse cenário, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil em **1936**, posteriormente transformado no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Em **1938**, esse órgão ficou encarregado da reforma administrativa que implementou a **fase burocrática** durante o governo **Getúlio Vargas**.

- o **modelo burocrático** surge como uma solução mais adequada e racional para a falta de profissionalização e impessoalidade do patrimonialismo (características principais — **FIP** — Formalidade, Impessoalidade e Profissionalismo);
- já o **modelo gerencial**, foi uma evolução do modelo burocrático e buscou promover maior flexibilidade ao gestor, tirando o foco do controle excessivo de procedimentos para o **controle de resultados**.

Observe as características de cada um desses modelos:

| PATRIMONIAL | BUROCRACIA | GERENCIAL |
|--|---|---|
| Nepotismo e corrupção Não separa o patrimônio público do privado Discricionariedade arbitrariedade Falta de profissionalismo | Formalidade Impessoalidade Profissionalismo | Mais autonomia Cobrança por resultados Definição de objetivos Inovação, eficiência e flexibilização |

Em resumo, a linha do tempo seria basicamente:

- Até **1930**: Estado **patrimonialista**;
- 1936/1938**: criação do DASP/**Modelo burocrático**;
- 1967**: para muitos autores, ocorre o primeiro momento da **administração gerencial** no Brasil, com o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

TEORIAS DAS FORMAS E DOS SISTEMAS DE GOVERNO

Forma de Estado

Como bem menciona o autor Cyonill (2017, p. 44) em sua obra, entre as formas de Estado, destacam-se:

- Confederação**: reunião de Estados soberanos. Por exemplo: Suíça;
- Estado Unitário** (puro e impuro): único centro de poder, responsável por todas as atribuições políticas. Por exemplo: França;
- Estado Federal** (Federação): diferentes polos de poder político que atuam de forma autônoma entre si. Por exemplo: Brasil.

Atenção! A Federação é a Forma de Estado adotada no Brasil.

A **Federação** brasileira compreende, então: a **União**, os **Estados-membros**, o Distrito Federal e os **Municípios**, que são entidades estatais com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art. 18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art. 25). Conforme nos lembra Helly Lopes Meirelles (2016, p. 66), essa outorga constitucional de autonomia política aos Municípios é **uma peculiaridade da Federação brasileira**.

No federalismo norte-americano, por exemplo, **não** se atribui autonomia aos Municípios.

Em resumo, segundo o Cyonil (2017, p. 45):

A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios são as pessoas integrantes da

Federação, ou seja, são entes políticos componentes da Federação Brasileira. São pessoas jurídicas de direito público interno.

O Federalismo está ligado à distribuição interna de poder por diferentes centros políticos. Todos os entes federativos são autônomos, ou seja, podem criar suas próprias normas (legislar), mas não são soberanos ou independentes. A soberania é atribuída da República, que significa, em breves palavras, o reconhecimento de que o Estado brasileiro tem perante os demais Estados Soberanos.

Forma de Governo

A forma de Governo diz respeito à maneira como se dá a constituição do **poder** em determinada sociedade e a **relação** que se estabelece entre **governantes x governados**.

Nas palavras de Cyonil (2017, p. 47), a forma de Governo responde as seguintes perguntas: quem deve exercer o poder? Como esse poder é exercido?

Nesse sentido, a forma de Governo nos mostra **quem** deve exercer o poder (um presidente ou um monarca/rei, por exemplo) e **como** esse poder deve ser exercido (por meio de uma República ou Monarquia).

Para tanto, em exemplificação, o autor apresenta algumas características da forma de Governo Republicana (**República**):

- **legitimidade popular** dos chefes dos executivos (presidente, governadores e prefeitos) e das Casas legislativas;
- **temporiedade dos mandatos eletivos** (em contraposição à vitaliciedade monárquica);
- **prestação de contas** pelos gestores públicos.

Já na **Monarquia**, o chefe de Estado é um monarca (um rei ou rainha, por exemplo, ou imperador ou Imperatriz). Aqui a **hereditariedade** importa, pois o cargo do rei costuma passar de geração a geração em sua família (é vitalício, após a morte ele acaba sendo substituído por um sucessor). Temos um grande exemplo da monarquia inglesa (britânica, do Reino Unido).

Dica

Mnemônico para decorar: a **FO**rma de **GO**verno no Brasil é a República – FOGO na República!

Nesse cenário, os **sistemas de Governo** podem ser:

- **presidencialismo** (a chefia de Estado e de governo é exercida por uma só pessoa);
- **parlamentarismo** (os chefes de Estado e de governo são pessoas diferentes).

Segundo Paludo (2010, p. 5) são **características** do sistema presidencialista:

- o presidente é escolhido para governar por um prazo determinado (fixo);
- a escolha do presidente é feita pelo povo (em geral, de forma direta, e como exceção, de forma indireta);
- o presidente da República assume a chefia de Estado e de Governo;

- a chefia do executivo é exercida de modo unipessoal;
- o presidente da República possui poder de veto (poder de interferir nas atividades legislativas).

Válido ressaltar que o Brasil adota a **República** e o **Presidencialismo**.

Ademais, o **regime político** diz respeito ao conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza para exercer o seu poder sobre a sociedade. Esse regime pode ser, por exemplo, autoritário (uma pessoa ou um grupo de pessoas exercem o poder) ou democrático (o poder é exercido pelo povo).

Segundo Paludo, o Regime Político adotado no Brasil é a **democracia semidireta**.

Uma democracia semidireta é aquela em que, basicamente, o poder do povo é exercido através de representantes eleitos, ao mesmo tempo em que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Em resumo, segundo Paludo (2010, p. 6), temos o seguinte:

- **Forma de Estado:** Federal;
- **Regime Político de Estado:** democracia semidireta;
- **Tipo de Estado:** Estado Democrático de Direito;
- **Forma de Governo:** República;
- **Sistema de Governo:** presidencialismo.

REFERÊNCIAS

- CYONIL, B.; SÁ, A. **Manual de Direito administrativo facilitado**. 2. ed. Juspodivm, 2017.
- MEIRELLES, H. L.; FILHO, J. E. B. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS

Conceito de Direito Administrativo

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.

Estudar direito administrativo não é uma tarefa fácil. Isso porque o direito administrativo brasileiro apresenta dois pontos específicos que demonstram certa dificuldade no seu estudo.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação do direito administrativo**. No Brasil, não existe um “Código de Direito Administrativo”. Os ramos jurídicos codificados possuem um conjunto de normas apresentados/ordenados em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo. Todavia, existem leis, decretos, instruções normativas, portarias, enfim, existem uma

multiplicidade de instrumentos legais, e é tarefa do profissional do direito conhecer e buscar esses instrumentos dentro de todo o ordenamento jurídico do país.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade de legislação** com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve à própria lógica do sistema federalista, uma vez que os estados possuem autonomia para criar as próprias leis. Assim, as normas de direito administrativo podem apresentar-se em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade de estudar esse ramo do direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de direito administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas. É por isso que os estudos de direito administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam dar maior enfoque em conceitos, teorias, enfim, enfocam bastante o aspecto teórico, muito mais do que o prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de direito administrativo, o que significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, e também as fontes de onde se origina.

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

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

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

Não devemos confundir direito administrativo com 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.

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.

No momento, estamos referindo-nos ao direito administrativo, que é o ramo jurídico que regula as relações entre a Administração Pública e os seus cidadãos ou “administrados”. Administração Pública é uma noção totalmente distinta, podendo ter uma acepção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a própria pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa, o que significa que somente algumas pessoas e entes podem ser considerados como Administração Pública. É, por isso, uma acepção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **acepção objetiva e material da palavra**, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. O caráter subjetivo da administração é irrelevante, pois o que realmente importa não é a pessoa, e sim a atividade que tal pessoa executa. É, por isso, uma acepção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que a integra.

Fontes do Direito Administrativo

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

O direito administrativo não é ramo jurídico codificado. A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, como exemplos, 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, 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.

ATO ADMINISTRATIVO

CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES

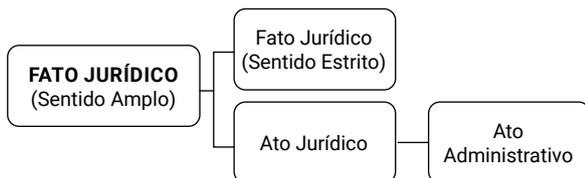
Conceito

Tudo que praticamos em nossas vidas pode ser considerado como um ato. 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.

Vejamos, primeiramente, o conceito de fato jurídico, para que possamos melhor entender o conceito de ato administrativo. Fato jurídico em sentido amplo é todo e qualquer acontecimento, de causa humana ou natural, que tenha **consequências** jurídicas. Em sentido estrito será todo e qualquer acontecimento natural que tenha consequências jurídicas. O fato jurídico em sentido estrito é espécie do fato jurídico em sentido amplo.

Da mesma forma, os atos jurídicos também são espécies do gênero fatos jurídicos. Podemos entender o ato jurídico como uma manifestação unilateral relevante para o mundo jurídico. Como espécie do gênero ato jurídico, temos os atos administrativos.

Por meio dos atos administrativos é que a Administração Pública atinge os efeitos jurídicos relacionados aos diversos interesses públicos que intenta, de acordo com cada situação.



Assim, pode-se dizer que o ato administrativo é uma espécie de ato jurídico praticado pela Administração Pública. Vejamos o conceito dado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (2016):

Ato administrativo é toda manifestação unilateral da administração pública, que agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direito, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

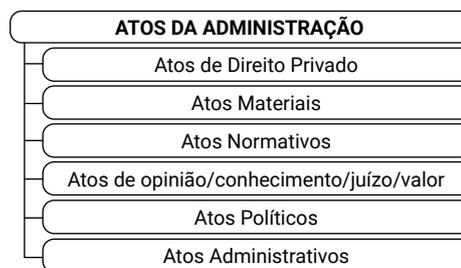
Já Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua os atos administrativos de forma mais abrangente:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes — como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Portanto, atos administrativos são ações praticadas pela Administração Pública com objetivo de exercer suas funções e cumprir suas atribuições; pode-se dizer que é uma espécie do gênero atos da administração. Vejamos a diferença entre eles:

- **Atos da administração:** toda manifestação da Administração, compreendendo os atos de direito privado, os atos materiais, os atos normativos, os atos de opinião/conhecimento/juízo/valor, os atos políticos e os atos administrativos;
- **Ato administrativo:** manifestação unilateral da Administração Pública com objetivo de atingir o interesse público por meio de efeitos jurídicos. Esse conceito deve ser entendido como a atuação da Administração Pública, a qual, por meio de seu poder de império, impõe-se perante o particular.

Vejamos o esquema a seguir:



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

Requisitos dos Atos Administrativos

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:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Sendo assim, são cinco os requisitos ou elementos do ato administrativo: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Quando ocorre a ausência ou algum tipo de vício sobre um deles, pode-se ter até mesmo a nulidade total do ato.

Atenção! Para auxiliar na memorização dos requisitos/elementos dos atos administrativos, lembre-se do mnemônico CO-FI-FO-M-OB:

Competência
Finalidade
Forma
Motivo
Objeto

Diante disso, cumpre analisarmos, a seguir, cada um deles.

Competência

É o conjunto de atribuições de determinado agente público, entidade ou órgão. Para que haja o respeito a esse requisito, é necessário que a autoridade que pratica o ato esteja respaldada por atos normativos, ainda que infralegais.

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 a responsável por estabelecer 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.

Desta forma, 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**, o que 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**, o que 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**, o que 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:

Art. 13 Não podem ser objeto de delegação:
I - a edição de atos de caráter normativo;
II - a decisão de recursos administrativos;
III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade

Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.

No entanto, a lei permite a delegação e a avocação. Esta sempre ocorrerá no contexto hierárquico entre os órgãos envolvidos, o que não se impõe ao instituto da delegação, que poderá ocorrer entre órgãos sem subordinação hierárquica.

Dica

Algo que tem sido extremamente abordado em prova diz respeito às competências indelegáveis – competência exclusiva, atos normativos e recursos administrativos. A fim de memorizá-las, lembre-se do mnemônico **CE-NO-RA**:

Competência Exclusiva
Atos Normativos
Recursos Administrativos

Em relação à avocação, somente será vedada quanto às competências exclusivas do órgão subordinado. Ademais, cumpre salientar que deverá se dar apenas de forma excepcional, devidamente justificada e de forma temporária.

Vejamos agora alguns vícios que podem recair sobre o requisito competência.

Inicialmente temos o **usurpador de função**. Neste caso, uma pessoa passa-se por agente público, exercendo suas atribuições sem ter qualquer ligação com a Administração Pública. Aqui não há possibilidade de convalidação do ato (conserto, correção), pois ele é inexistente. Tal conduta é crime previsto no art. 328, do Código Penal. Exemplo: pessoa finge-se de fiscal para extorquir e aplica multa.

Em seguida, temos o **excesso de poder**, que ocorre quando a autoridade competente pratica um ato até previsto no ordenamento jurídico, mas fora de suas atribuições. Tal ato é passível de convalidação, desde que seja realizado pela autoridade que teria competência para praticar o ato inicialmente. Exemplo: superior hierárquico aplica pena de suspensão de 20 dias, quando a lei permitia a aplicação de até 15 por ele, sendo competente outra autoridade para a aplicação de 20 dias.

Finalmente, temos a **função de fato**. Neste caso, temos o exercício de um cargo público, por exemplo, por um empossado irregular. Imaginemos que João prestou concurso para um cargo que possui como requisito o ensino superior; contudo, quando da apresentação dos documentos, não apresentou o certificado de conclusão de ensino superior, detalhe este que passou despercebido pelos responsáveis. Posteriormente, o vício é identificado e João deixa de ocupar o cargo. Assim, os atos praticados enquanto João exercia a função pública deverão ser considerados válidos, desde que tenha havido boa-fé dos terceiros interessados, conforme teoria da aparência de legalidade, a qual prevê, por exemplo, que não há como o terceiro interessado ser prejudicado pela irregularidade do agente se, *a priori*, não sabia sobre tal fato.

Atenção! Somente praticam atos administrativos os órgãos públicos aos quais foi atribuída tal função. Os atos administrativos praticados por quem não possui sua competência são considerados inválidos.

Finalidade

Pode-se dizer que a finalidade é o objetivo que o ato busca alcançar, é o seu propósito. De forma geral, todo ato administrativo tem como finalidade satisfazer o interesse público, contudo, cada um deles terá também uma finalidade específica.

Em outras palavras, a 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 à 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.

No entanto, de acordo com o contexto aplicável, teremos uma finalidade específica àquele ato praticado. Diante disso temos dois conceitos: finalidade geral (mediata) e finalidade específica (imediate).

- **Finalidade geral (mediata):** satisfação do interesse público;
- **Finalidade específica (imediate):** alcance do resultado específico esperado para o ato.

O vício que recai sobre finalidade **não** poderá ser **convalidado**. Aqui temos duas hipóteses, que vão seguir a linha dos conceitos de finalidade colocados acima.

Podemos ter como base o exemplo clássico de um servidor que, ao cometer uma infração, é punido com a remoção para um local que possui déficit daquele tipo de servidor. Vejamos alguns pontos para que possamos identificar a finalidade **geral** e a finalidade **específica**.

É sabido que a Administração Pública, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, não admite o cometimento de infrações e, sendo elas cometidas, deverão ser punidas. Ao punir o servidor, a finalidade **geral** foi atendida, já que considerou o interesse público. Contudo, a finalidade **específica** que embasaria a remoção pelo motivo de carência daquele tipo de servidor foi violada, já que o ato foi realizado com o intuito de penalizar o agente, possuindo, assim, **desvio de finalidade**.

Forma

A forma é o modo pelo qual o ato administrativo é exteriorizado; trata-se, portanto, do seu revestimento. Ressalta-se que como os atos administrativos devem obedecer estritamente às disposições legais, estão submetidos, em regra, ao princípio da **solenidade**.

Embora haja predominância da **escrita**, é permitida a prática de atos administrativos por meio de **gestos, palavras, sinais** ou **imagens**. Como exemplos, temos o guarda de trânsito, que emite gestos, a fim de controlar o fluxo de automóveis em determinada via, ou o semáforo, que indica, por meio de imagem, quando o condutor deve prosseguir e quando deve parar, entre outros.

Assim, trata-se de ato vinculado, quando exigido 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.

Em caso de equívoco ao exteriorizar determinado ato administrativo, o vício, geralmente, é **sanável**. Contudo, o desrespeito à forma do ato acarreta sua nulidade.

De forma geral, pode-se dizer que enquanto no direito privado a regra é pela liberdade da forma, no direito público a liberdade é exceção. Os atos administrativos devem seguir o formato que lhes é preestabelecido por lei. Um exemplo são os concursos públicos, estabelecidos por um ato administrativo que informa sobre o certame: o edital.

Motivo

Agora vamos ao requisito **motivo**, que corresponde aos fundamentos de fato e de direito que respaldam a execução do ato administrativo; em outras palavras, é a justificativa para que tenha sido realizado o ato. Vamos entender melhor isso.

Em outras palavras, temos que o motivo é a **circunstância de fato** ou de **direito** que **determina** ou **autoriza a prática do ato**, isto é, a situação fática que justifica a realização do ato.

Aqui temos duas definições passíveis de serem cobradas em prova.

- **Motivo de direito:** a previsão em lei de hipótese que irá permitir a execução do ato;
- **Motivo de fato:** a ocorrência da hipótese prevista em lei no mundo real.

Para o melhor entendimento, é interessante um exercício de imaginação. Imagine-se diante do espelho. A sua imagem é uma projeção abstrata, enquanto você é real. Assim são os motivos de fato e de direito. Eles são como o corpo e a imagem. Para que o ato possa ser praticado, você deve ter tanto a ocorrência na realidade como a sua previsão abstrata em lei.

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 (inciso V, art. 132, 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.

Temos agora uma informação com a qual você deve ter muito cuidado: **não confunda motivo com motivação**.

A motivação é o próprio ato de exposição do motivo. Para ficar mais clara a diferença entre motivo e motivação, tenha em mente que o motivo é um acontecimento no mundo de algo que a legislação prevê, enquanto a motivação é a exposição do fato, relacionando-o à previsão legal no próprio papel.

Ademais, tem-se que o motivo é elemento de formação, sendo, portanto, obrigatório estar presente em todos os atos. Já a motivação não necessita ser sempre observada, contudo é obrigatória sua observância e, se não cumprida, resulta em vício de forma.

| MOTIVO | MOTIVAÇÃO |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Elemento de formação ● Deve ser observado em todos os atos ● Caso não observado, resulta vício de motivo | <ul style="list-style-type: none"> ● Não é elemento de formação ● Deve ser observada em regra, mas há atos que a dispensam ● Caso não observada, resulta vício de forma |

Vejam agora o que traz a Lei nº 9.784, de 1999, sobre a motivação de atos administrativos.

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Há a possibilidade da motivação de um ato administrativo por meio da referência a outro ato ou processo. É o que a doutrina chama de **motivação aliunde**, que significa “a outro lugar”.

Finalmente, é importante que se conheça a **Teoria dos Motivos Determinantes**, bastante cobrada em provas. Segundo ela, se os motivos apontados no ato administrativo forem inválidos, também o será o ato administrativo praticado, mesmo que a motivação tenha se dado de forma desnecessária.

É o caso de exoneração de ocupante de cargo em comissão. A lei prevê que, para esse tipo de exoneração, não é necessária a motivação, sendo de livre nomeação e exoneração. Contudo, caso a autoridade exonere o ocupante com fundamento (motivação) em falta de verba e isso não seja verificado, a exoneração torna-se nula, devido à referida teoria.

Objeto

Por fim, temos o objeto do ato administrativo, que será o próprio conteúdo do ato, seu efeito jurídico, a alteração que ele causa. Pode ser confundido com a finalidade, porém esta possui efeito mediato, enquanto o objeto possui efeito imediato.

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**.

Assim, todo ato administrativo, para ser formado, precisa necessariamente seguir os cinco elementos elencados anteriormente: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. O descumprimento de qualquer um desses requisitos, via de regra, pode desencadear a nulidade do ato.

O vício no elemento objeto é **insanável**.

O motivo e o objeto são os elementos que constituem o mérito administrativo, que é a margem de escolha e valoração por parte do agente competente.

O mérito administrativo também pode ser citado pelo examinador por meio do termo discricionariedade. Nada mais é do que outra forma de se referir à margem de escolha que o agente competente tem diante de um ato administrativo discricionário.

Por fim, ressalta-se a importantíssima informação quanto à vinculação e discricionariedade dos elementos do ato administrativo, classificação que se estende aos requisitos. A competência, a finalidade e a forma possuem somente natureza vinculada. Já o motivo e o objeto podem ter tanto natureza vinculada quanto discricionária, a critério da lei. A fim de memorizar isso, atente-se às informações dispostas na tabela a seguir:

| COMPETÊNCIA | FINALIDADE | FORMA | MOTIVO | OBJETO |
|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|--|
| Elemento vinculado sanável, em regra | Elemento vinculado insanável | Elemento vinculado sanável, em regra | Elemento vinculado ou discricionário insanável | Elemento vinculado ou discricionário insanável |

Atenção! Para lembrar os requisitos do ato administrativo, utilize o mnemônico **COFIFOMOB**.

Recapitulando o exposto até aqui, vejamos o seguinte exemplo. Imaginemos que João, servidor público, faltou por mais de 30 dias seguidos. Assim, a autoridade competente (**competência**), visando atender ao interesse público (**finalidade geral**), devido ao acontecido e conforme previsão legal (**motivo**), demiti-lo (**finalidade específica**), mediante publicação de portaria (**forma**). Após a expedição da exoneração (**objeto**), João não poderá voltar a exercer aquela função pública.

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

I ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

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

Os atos administrativos possuem características fundamentais para que possam atingir os fins a que se propõem. São elas: presunção de veracidade e de legitimidade, autoexecutoriedade, tipicidade e imperatividade.

Para auxiliar na memorização de todos os atributos/características, tenha em mente o mnemônico **PATI**:

Presunção de veracidade e de legitimidade
Autoexecutoriedade
Tipicidade
Imperatividade

Ademais, outra dica que pode auxiliar é o fato de que os atributos iniciados por consoante estão presentes em todos os atos administrativos.

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

Presunção de Legitimidade e Veracidade

Os atos administrativos gozam de presunção de veracidade e de legitimidade; todo ato administrativo é tido como válido e produz efeitos jurídicos, até que se prove o contrário. Em termos simples, significa que as informações trazidas pelos atos administrativos deverão ser tidas como verdadeiras (veracidade) e conforme a lei (legitimidade) até que haja prova em contrário. Uma vez praticado o ato administrativo, ocorre a inversão do ônus da prova (em regra), cabendo ao particular provar eventual impropriedade que ele contenha.

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.

Atenção! A presunção relativa, que estudamos neste momento, é também conhecida como presunção *juris tantum*. Em sentido oposto, a presunção absoluta, não aplicável neste tema, é também conhecida como presunção *juris et de jure*.

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

Autoexecutoriedade

A autoexecutoriedade é a característica dos atos administrativos que confere à Administração Pública a capacidade de executar diretamente seus atos independentemente de recorrer a qualquer outro poder.

Os atos administrativos são unilaterais, ou seja, são praticados por uma única parte, sendo esta a Administração Pública. Em outras palavras, eles criam obrigações, direitos ou efeitos jurídicos para terceiros sem a necessidade de acordo ou consentimento desses.

De forma similar à imperatividade, nem sempre estará presente nos atos administrativos.

A expressão “auto” advém do fato de que o poder público não necessita de autorização judicial para desconstituir a situação irregular e violadora da ordem jurídica, o que a difere da exigibilidade, que não tem o condão de, por si só, desconstituir a irregularidade do ato, apenas pune o infrator. Para tanto, necessita da presença de dois requisitos: a **previsão legal**, como nos casos de poder de polícia, e o **caráter de urgência**, a fim de preservar o interesse coletivo.

De forma resumida, para facilitar seus estudos, pode-se dizer que a autoexecutoriedade poderá fazer-se presente em duas hipóteses:

- casos expressamente previstos em lei;
- urgência da situação apresentada/grande possibilidade de dano.

Assim, não há necessidade de intervenção judicial nas hipóteses de: apreensão de mercadorias contrabandeadas, na demolição de construção irregular, na interdição de estabelecimento comercial irregular, entre outros. Todavia, afirmar que a execução independe de manifestação do Judiciário não significa dizer que escapa do controle judicial. Poderá ser levada ao crivo, mas somente *a posteriori*, depois de seu cumprimento, se houver provocação da parte interessada.

As medidas judiciais mais adequadas para contestar a força coercitiva administrativa são o mandado de segurança e o *habeas data* (incisos LXIX e LXVIII, art. 5º, CF, de 1988).

Importante ressaltar, ainda, que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade impõem limites na atuação coercitiva dos agentes públicos. A autoexecutoriedade (leia-se o uso de força física) deve ser utilizada com bom senso e moderação.

Tipicidade

Finalmente temos o atributo da tipicidade. Ele impõe que os atos administrativos praticados devem ser previamente definidos em lei, não cabendo ao agente competente para a prática criar atos que não sejam previamente constantes da lei.

Nesse contexto, o avaliador poderá usar o termo **ato inominado** para referir-se aos atos administrativos sem prévia previsão em lei.

Sendo assim, a lei deve sempre estabelecer os tipos de atos e suas consequências, promovendo ao particular a garantia de que a Administração Pública não fará uso de atos inominados, sem tipificação, que imponham obrigações cuja previsão legal não existe. É um atributo que deriva do próprio princípio da legalidade.

Portanto, a tipicidade é uma característica marcante da expropriação de bens particulares pelo poder público. É o caso de desapropriação administrativa, hipótese em que o poder público tem a prerrogativa de tirar da esfera de alguma pessoa física a titularidade sobre bem imóvel, transformando-o em bem público.

Imperatividade

Temos também a imperatividade, que é o poder da Administração Pública de impor ao particular seus atos administrativos, mesmo que contrários ao interesse particular. É decorrente do poder extroverso do Estado, que permitirá a imposição de deveres e obrigações ao particular.

Compreendida também como **coercibilidade**, os atos administrativos impõem-se aos destinatários, independentemente de sua concordância, outorgando-lhes deveres e obrigações.

A imperatividade garante ao poder público a capacidade de produzir atos que geram consequências perante terceiros. O Estado somente consegue alcançar seus objetivos de forma eficiente se ele se encontrar em posição superior aos seus governados.

Assim, todo ato administrativo tem um caráter obrigatório, sendo seu descumprimento geralmente vinculado à aplicação de sanções. Assim, a administração poderá unilateralmente criar uma obrigação aos particulares, mesmo sem a anuência destes.

Importante ressaltar que esse é um atributo que nem sempre estará presente nos atos administrativos, pois mostrar-se-á apenas quando impuser condições ao particular.

A justificativa da criação unilateral dos atos administrativos, ainda que contra a vontade dos administrados, é o poder coercitivo do Estado, também denominado poder extroverso ou poder de império. Esse não é um atributo comum a todos os atos, mas tão somente aos que impõem obrigações aos administrados.

Assim, não têm essa característica os atos que outorgam direitos (autorização, permissão, licença), bem como aqueles meramente administrativos (certidão, parecer).

PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

São dois os pressupostos do ato administrativo: de existência e de validade.

Quanto à existência, devemos voltar-nos ao objeto do ato. Caso o objeto seja inexistente, o ato administrativo também o será, pois não há sobre o que recair. Não há, em nenhuma hipótese, possibilidade de efeito prático do ato em questão.

Vencida, em relação ao ato administrativo eventualmente analisado, a análise quanto ao pressuposto de existência, podemos avaliar o pressuposto de validade. Aqui temos nada mais do que uma questão lógica, pois não é cabível discutir a validade de algo que é inexistente.

Nesse aspecto, teremos a análise dos elementos competência e motivo, pois, caso maculados, não tornam inexistente o ato administrativo, mas ferem sua validade.

Em outros termos, será válido o ato administrativo que está em plena conformidade com as normas que a ele são aplicáveis. A validade do ato não se confunde com a sua eficácia — que é a aptidão do ato para produzir os efeitos por ele pretendidos quando de sua produção.

CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Atos administrativos existem dos mais variados tipos. Para efeitos didáticos, costuma-se dividir e agrupá-los, formando-se uma verdadeira classificação desses atos. Portanto, passemos a analisar as diversas modalidades de atos administrativos.

Desta forma, são várias as classificações dos atos administrativos. Destacaremos aqui algumas que estão entre as mais cobradas em concursos públicos.

Quanto aos Destinatários

Os atos podem ser gerais ou individuais.

- **Atos gerais:** os destinatários são indeterminados;
- **Atos individuais:** seus destinatários são determinados.

A classificação não leva em conta o número de destinatários, mas se eles são determinados ou não.

Quanto ao Grau de Liberdade

Os atos podem ser discricionários ou vinculados.

- **Atos discricionários:** possuem margem de valoração e escolha para o agente público que o pratica, conhecida como **mérito administrativo**. Neste caso, há uma avaliação subjetiva prévia à edição do ato. É o caso das permissões para o uso de bem público. No caso de o ato discricionário não ser mais conveniente e oportuno para a Administração Pública, a solução mais correta para sua extinção é a revogação;
- **Atos vinculados:** são aqueles praticados pela Administração Pública sem nenhuma liberdade de atuação; há pouca ou nenhuma margem de escolha na prática dos atos administrativos. Assim, a lei define todas as margens de sua conduta. Havendo vício no ato vinculado, pode-se pleitear a sua anulação, pois trata-se de vício de legalidade. É o caso, por exemplo, da concessão de aposentadoria para o contribuinte beneficiário.

Lembrando os elementos dos atos administrativos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), destacamos que a diferença nessa classificação que acabamos de colocar recai apenas sobre dois deles: motivo e objeto. Ou seja, todos os demais termos são vinculados, enquanto estes dois que citamos são discricionários, se assim for o ato.

Quanto ao Âmbito de Aplicação

Os atos podem ser internos e externos.

- **Atos internos:** produzem efeitos apenas dentro da estrutura da Administração Pública;
- **Atos externos:** impactam os administrados.

Destacamos que, uma vez que os atos externos recairão sobre o cidadão, deverão ser necessariamente publicados, o que não se aplica aos atos internos.

Quanto à Manifestação de Vontade

Os atos podem ser simples, complexos ou compostos.

- **Atos simples:** são aqueles que nascem da manifestação de vontade de apenas um órgão, seja ele unipessoal (formado só por uma pessoa) ou colegiado (composto por várias pessoas). O ato que altera o horário de atendimento da repartição pública, emitido por uma única pessoa, bem como a decisão administrativa do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que expressa vontade única apesar de ser órgão colegiado, são exemplos de atos simples. Portanto, pode-se dizer que há uma única manifestação de vontade, ainda que de um órgão que seja composto por mais de um agente público;
- **Atos complexos:** são aqueles que se formam pela união de várias vontades, isto é, que necessitam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos diferentes para a sua formação. Enquanto todos os órgãos competentes não se manifestarem da forma devida, o ato não estará perfeito;

- **Atos compostos:** são aqueles que advêm de manifestação de apenas um órgão. Porém, para que produzam efeitos, dependem da aprovação, visto ou anuência de outro ato, que os homologa, como condição para a executoriedade.

Costuma-se afirmar que o ato posterior é acessório do anterior, pois a manifestação do segundo ato não possui a mesma matéria do primeiro: ele apenas complementa a aplicação deste. Exemplo: a nomeação de servidor público, que deve sempre anteceder a sua aprovação em concurso público.

Quanto à Formação

Os atos podem ser unilaterais, bilaterais ou multilaterais.

- **Ato unilateral:** manifestação de apenas uma pessoa;
- **Ato bilateral:** manifestação de duas pessoas;
- **Ato multilateral:** manifestação de várias pessoas.

Quanto ao Objeto

Os atos poderão ser de império, de gestão ou de expediente.

- **Atos de império:** possuem em si o poder extroverso de Estado, impondo ao particular a vontade da Administração Pública. Pode-se dizer que são aqueles praticados pela administração em posição de superioridade perante os particulares, como na imposição de multa por infração administrativa;
- **Atos de gestão:** praticados com intuito de gerir o patrimônio público, em pé de igualdade com os particulares. É o caso da alienação de bem público;
- **Atos de expediente:** são atos de mera rotina interna das repartições, sem conteúdo decisório, elaborados por autoridade subalterna, que não tem capacidade decisória. Exemplo: numeração dos autos no processo judicial.

Também quanto ao **objeto** (ou quanto aos **efeitos** dos atos administrativos), teremos outra classificação. Poderão ser constitutivos, extintivos, modificativos ou declaratórios.

- **Atos constitutivos:** geram uma nova situação jurídica aos destinatários. Pode ser pela outorga de um novo direito, como permissão de uso de bem público, ou pela imposição de uma obrigação, como estabelecer um período de suspensão;
- **Atos extintivos:** também denominados atos desconstitutivos, extinguem um direito ou relação jurídica, são aqueles que põem termo a um direito ou dever preexistentes. Exemplo: a demissão de servidor público;
- **Atos modificativos:** são os que têm capacidade de alterar a situação já existente, sem que seja extinta. Todavia, não têm o condão de criar direitos e obrigações. Exemplo: a alteração do horário de atendimento da repartição;
- **Atos declaratórios:** afirmam uma situação já existente, seja de fato ou de direito. Não criam, transferem ou extinguem situação jurídica, apenas a reconhecem. É o caso da expedição de uma certidão de tempo de serviço.

Quanto à Exequibilidade

- **Atos perfeitos ou imperfeitos:** a **perfeição** diz respeito aos atos que completaram seu processo de formação, isto é, que já apresentam todos os cinco elementos do ato administrativo (agente, forma, finalidade, objeto e motivo). Por outro lado, atos imperfeitos são os que ainda não completaram seu processo de formação, seja porque carecem de um dos cinco elementos, seja porque recaem numa condição suspensiva que impede que o ato se torne perfeito;
- **Atos válidos ou inválidos:** a **validade** não é sinônimo de perfeição, uma vez que possui relação com o ordenamento jurídico, e não com os elementos constitutivos. Todo ato administrativo válido deve ter uma norma jurídica como fundamento, caso contrário, é considerado um ato ilícito (inválido), podendo ser anulado;
- **Atos eficazes ou ineficazes:** o critério analisado aqui é a **eficácia** dos atos administrativos. Ato eficaz é aquele que já está produzindo efeitos concretos. São considerados eficazes porque sobre eles não recai nenhum prazo ou condição suspensiva. Já os atos ineficazes são aqueles que não podem produzir seus efeitos, seja por motivos de perfeição, seja pela ausência de um outro ato administrativo que o homologue. É o caso, por exemplo, da investidura de candidato em um cargo público. Tal ato por si só é ineficaz, se o candidato não tiver, além de sido aprovado em concurso público, realizado outro ato, que é a assinatura do termo de posse.

Alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, salientam que há uma mescla dessa última classificação, o que significa que o ato administrativo pode se encontrar de diversas formas, tais como:

- perfeito, válido e eficaz;
- perfeito, válido e ineficaz;
- perfeito, inválido e ineficaz;
- imperfeito, inválido e ineficaz.

Os critérios apresentados não são exaustivos: há outras formas de classificação dos atos administrativos adotadas por diversos autores. Escolhemos apresentar aquelas que têm mais chances de aparecer em uma questão de prova.

Destarte, atos viciados são aqueles que, em razão de certos defeitos que ocorrem em sua estrutura ou formação, são tidos como inexistentes, inválidos ou ineficazes.

Esses vícios podem incidir na **competência**, como nos casos de ausência de poder legal para agir em nome do Estado (usurpação de função, abuso de poder ou desvio de poder, invasão de função) e de defeito pessoal do agente (loucura, embriaguez, prodigalidade, alienação dos sentidos) ou, ainda, defeito do agente provocado por terceiros (indução em erro e coação).

Podem, também, incidir no **objeto**, quando lhe falta licitude, moralidade, possibilidade e certeza, ou na **forma**, quando se pretere formalidade essencial à prática do ato ou quando essa é praticada irregularmente.

Os vícios também podem incidir no **motivo**, se baseados em fatos inexistentes, injustificáveis ou contrários à lei.

Por fim, se praticado em desacordo com a finalidade prevista na lei, o vício atingirá a **finalidade** do ato.

A doutrina brasileira não é unânime acerca das consequências decorrentes dos vícios que atingem os atos administrativos. Atualmente, discute-se a aplicação da corrente dualista, isto é, a aplicação pelo direito público da teoria da dicotomia das nulidades acolhida pelo direito civil; isso ocorre tendo em vista as mudanças nos paradigmas informadores do direito administrativo e a necessidade de adequar os postulados básicos do direito público à nova realidade constitucional e legal.

A nulidade no direito civil obedece a um sistema dicotômico, no qual, dependendo da intensidade do vício que atinja o ato jurídico ou dependendo do tipo de interesse violado, a lei determinará a nulidade ou a anulabilidade.

No campo do direito administrativo existem duas correntes: monista e a dualista. Para os monistas, o ato é nulo ou válido, não aplicando ao direito administrativo a dicotomia. Já para os dualistas, os atos administrativos podem ser nulos ou anuláveis, de acordo com a maior ou menor gravidade do vício.

Tanto a nulidade como a anulabilidade estão previstas no Código Civil, que assim estabelece:

Art. 166 *É nulo o negócio jurídico quando:*

I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;
II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

III - o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito;

IV - não revestir a forma prescrita em lei;

V - for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade;

VI - tiver por objetivo fraudar lei imperativa;

VII - a lei taxativamente o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção.

Art. 171 *Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico:*

I - por incapacidade relativa do agente;

II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

Cumprir consignar que são duas as diferenças básicas entre a nulidade e a anulabilidade:

- a nulidade não admite a convalidação e pode ser decretada pelo juiz *ex officio* ou mediante provocação;
- na anulabilidade a convalidação é possível e só pode ser apreciada mediante provocação da parte interessada.

I ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos tipificados pela legislação brasileira são diversos. Por isso, também é utilizada, para fins didáticos, uma sistematização dos atos administrativos. A doutrina divide os atos administrativos previstos na legislação em cinco espécies distintas:

- **Atos normativos:** são aqueles que apresentam comandos gerais e abstratos para o cumprimento da lei. Alguns autores, inclusive, chegam a considerar tais atos “leis em sentido material”. São atos normativos: os decretos e regulamentos, as instruções normativas, os regimentos, as resoluções e as deliberações;