



DIREITO ADMINISTRATIVO

O Básico para Concursos

BÁSICO CONCURSOS

CÓD: SL-169ST-23
7908433243069

Direito Administrativo

| | |
|--|-----|
| 1. Direito Administrativo..... | 7 |
| 2. Estado, Governo E Administração Pública | 10 |
| 3. Atos Administrativos | 14 |
| 4. Agentes Públicos..... | 25 |
| 5. Responsabilidade Civil Do Estado | 36 |
| 6. Poderes Da Administração Pública | 41 |
| 7. Serviços Públicos..... | 47 |
| 8. Controle Exercido Pela Administração Pública..... | 58 |
| 9. Improbidade Administrativa | 63 |
| 10. Licitações | 68 |
| 11. Contratos Administrativos | 78 |
| 12. Bens Públicos | 88 |
| 13. Organização Administrativa | 91 |
| 14. Regime Jurídico Administrativo | 94 |
| 15. Competência Administrativa..... | 104 |
| 16. Recursos Administrativos: Critérios E Prazos | 108 |
| 17. Prescrição Administrativa | 110 |

| | PODER LEGISLATIVO | PODER EXECUTIVO | PODER JUDICIÁRIO |
|----------------|--|--|---|
| FUNÇÃO ATÍPICA | Tem-se como função atípica desse poder, por ser típica do Poder Judiciário: O julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. | Tem-se por função atípica desse poder, por ser típica do Poder Legislativo: A edição de Medida Provisória pelo Chefe do Executivo. | Tem-se por função atípica desse poder, por ser típica do Poder Executivo: Fazer licitação para realizar a aquisição de equipamentos utilizados em regime interno. |

Diante da difícil tarefa de conceituar o Direito Administrativo, uma vez que diversos são os conceitos utilizados pelos autores modernos de Direito Administrativo, sendo que, alguns consideram apenas as atividades administrativas em si mesmas, ao passo que outros, optam por dar ênfase aos fins desejados pelo Estado, abordaremos alguns dos principais posicionamentos de diferentes e importantes autores.

No entendimento de Carvalho Filho (2010), “o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas, sendo, uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem e, a outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral.” (2010, Carvalho Filho, p. 26).

Como regra geral, o Direito Administrativo é conceituado como o ramo do direito público que cuida de princípios e regras que disciplinam a função administrativa abrangendo entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

Vale lembrar que, como leciona DIEZ, o Direito Administrativo apresenta, ainda, três características principais:

- 1 – constitui um direito novo, já que se trata de disciplina recente com sistematização científica;
- 2 – espelha um direito mutável, porque ainda se encontra em contínua transformação;
- 3 – é um direito em formação, não se tendo, até o momento, concluído todo o seu ciclo de abrangência.

Entretanto, o Direito Administrativo também pode ser conceituado sob os aspectos de diferentes óticas, as quais, no deslindar desse estudo, iremos abordar as principais e mais importantes para estudo, conhecimento e aplicação.

- Ótica Objetiva: Segundo os parâmetros da ótica objetiva, o Direito Administrativo é conceituado como o acoplado de normas que regulamentam a atividade da Administração Pública de atendimento ao interesse público.
- Ótica Subjetiva: Sob o ângulo da ótica subjetiva, o Direito Administrativo é conceituado como um conjunto de normas que comandam as relações internas da Administração Pública e as relações externas que são encadeadas entre elas e os administrados.

Nos moldes do conceito objetivo, o Direito Administrativo é tido como o objeto da relação jurídica travada, não levando em conta os autores da relação.

O conceito de Direito Administrativo surge também como elemento próprio em um regime jurídico diferenciado, isso ocorre por que em regra, as relações encadeadas pela Administração Pública ilustram evidente falta de equilíbrio entre as partes.

Para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Fernando Correia, o Direito Administrativo é o sistema de normas jurídicas, diferenciadas das normas do direito privado, que regulam o funcionamento e a organização da Administração Pública, bem como a função ou atividade administrativa dos órgãos administrativos.

Correia, o intitula como um corpo de normas de Direito Público, no qual os princípios, conceitos e institutos distanciam-se do Direito Privado, posto que, as peculiaridades das normas de Direito Administrativo são manifestadas no reconhecimento à Administração Pública de prerrogativas sem equivalente nas relações jurídico-privadas e na imposição, em decorrência do princípio da legalidade, de limitações de atuação mais exatas do que as que auferem os negócios particulares.

Entende o renomado professor, que apenas com o aparecimento do Estado de Direito acoplado ao acolhimento do princípio da separação dos poderes, é que seria possível se falar em Direito Administrativo.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello aduz, em seu conceito analítico, que o Direito Administrativo juridicamente falando, ordena a atividade do Estado quanto à organização, bem como quanto aos modos e aos meios da sua ação, quanto à forma da sua própria ação, ou seja, legislativa e executiva, por intermédio de atos jurídicos normativos ou concretos, na consecução do seu fim de criação de utilidade pública, na qual participa de forma direta e imediata, e, ainda como das pessoas de direito que façam as vezes do Estado.

— **Observação importante:** Note que os conceitos classificam o Direito Administrativo como Ramo do Direito Público fazendo sempre referência ao interesse público, ao inverso do Direito Privado, que cuida do regulamento das relações jurídicas entre particulares, o Direito Público, tem por foco regular os interesses da sociedade, trabalhando em prol do interesse público.

Por fim, depreende-se que a busca por um conceito completo de Direito Administrativo não é recente. Entretanto, a Administração Pública deve buscar a satisfação do interesse público como um todo, uma vez que a sua natureza resta amparada a partir do momento que deixa de existir como fim em si mesmo, passando a existir como instrumento de realização do bem comum, visando o interesse público, independentemente do conceito de Direito Administrativo escolhido.

que, ao passo que no ato complexo as vontades dos órgãos se unem para formar um só ato, no ato composto são praticados dois atos, um principal e outro acessório.

Ademais, é importante explicar a definição de Hely Lopes Meirelles, para quem o ato administrativo composto “é o que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível”. A mencionada definição, embora seja discutível, vem sendo muito utilizada pelas bancas examinadoras na elaboração de questões de provas de concurso público. Isso ocorreu na aplicação da prova para Assistente Jurídico do DF, elaborada pelo CESPE em 2001, que foi considerado correto o seguinte tópico: “Ao ato administrativo cuja prática dependa de vontade única de um órgão da administração, mas cuja exequibilidade dependa da verificação de outro órgão, dá-se o nome de ato administrativo composto”.

Espécies

O saudoso jurista Hely Lopes Meirelles propõe que os atos administrativos sejam divididos em cinco espécies. São elas: atos normativos, atos ordinatórios, atos negociais, atos enunciativos e atos punitivos.

• Atos normativos

Os atos normativos são aqueles cuja finalidade imediata é esmiuçar os procedimentos e comportamentos para a fiel execução da lei, posto que as dispostas e utilizadas por tais atos são gerais, não possuem destinatários específicos e determinados, e abstratas, versando sobre hipóteses e nunca sobre casos concretos.

Em relação à forma jurídica adotada, os atos normativos podem ser:

a) Decreto: é ato administrativo de competência privativa dos chefes do Poder Executivo utilizados para regulamentar situação geral ou individual prevista na legislação, englobando também de forma ampla, o decreto legislativo, cuja competência é privativa das Casas Legislativas.

O decreto é de suma importância no direito brasileiro, motivo pelo qual, de acordo com seu conteúdo, os decretos podem ser classificados em decreto geral e individual. Vejamos:

b) Decreto geral: possui caráter normativo veiculando regras gerais e abstratas, fato que visa facilitar ou detalhar a correta aplicação da Lei. Exemplo: o decreto que institui o “Regulamento do Imposto de Renda”.

c) Decreto individual: seu objetivo é tratar da situação específica de pessoas ou grupos determinados, sendo que a sua publicação produz de imediato, efeitos concretos.

Exemplo:

Decreto que declara a utilidade pública de determinado bem para fim de desapropriação.

Nesse ponto, passaremos a verificar a respeito do decreto regulamentar, também designado de decreto de execução. A doutrina o conceitua como sendo aquele que introduz um regulamento, não permitindo que o seu conteúdo e o seu alcance possam ir além daqueles do que é permitido por Lei.

Por sua vez, o decreto autônomo é aquele que dispõe sobre matéria não regulada em lei, passando a criar um novo direito. Pondera-se que atualmente, as únicas hipóteses de decreto autônomo admitidas no direito brasileiro, são as dispostas no art. 84, VI, “a”, da

Constituição Federal, incluída pela Emenda Constitucional 32/2001, que predispõe a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não incorrer em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

• Atos ordinatórios

Os atos administrativos ordinatórios são aqueles que podem ser editados no exercício do poder hierárquico, com o fulcro de disciplinar as relações internas da Administração Pública. Detalharemos aqui os principais atos ordinatórios. São eles: as instruções, as circulares, os avisos, as portarias, as ordens de serviço, os ofícios e os despachos.

Instruções: tratam-se de atos administrativos editados pela autoridade hierarquicamente superior, com o fulcro de ordenar a atuação dos agentes que lhes são subordinados. Exemplo: as instruções que ordenam os atos que devem ser usados de forma interna na análise do pedido de utilização de bem público formalizado unicamente por particular.

Circulares: são consideradas idênticas às instruções, entretanto, de modo geral se encontram dotadas de menor abrangência.

Avisos: tratam-se de atos administrativos que são editados por Ministros de Estados com o objetivo de tratar de assuntos correlatos aos respectivos Ministérios.

Portarias: são atos administrativos respectivamente editados por autoridades administrativas, porém, diferentes das do chefe do Poder Executivo. Exemplo: determinação por meio de portaria determinando a instauração de processo disciplinar específico.

Ordens de serviço: tratam-se de atos administrativos ordenadores da adoção de conduta específica em circunstâncias especiais. Exemplo: ordem de serviço determinadora de início de obra pública.

Ofícios: são especificamente, atos administrativos que se responsabilizam pela formalização da comunicação de forma escrita e oficial existente entre os diversos órgãos públicos, bem como de entidades administrativas como um todo. Exemplo: requisição de informações necessárias para a defesa do Estado em juízo por meio de ofício enviado pela Procuradoria do Estado à Secretaria de Saúde.

Despachos: são atos administrativos editados de poder decisório ou apenas de mero expediente praticados em processos administrativos. Exemplo: quando da ocorrência de processo disciplinar, é emitido despacho específico determinando a oitiva de testemunhas.

• Atos negociais

Também chamados de atos receptícios, são atos administrativos de caráter administrativo editados a pedido do particular, com o fulcro de viabilizar o exercício de atividade específica, bem como a utilização de bens públicos. Nesse ato, a vontade da Administração Pública é pertinente com a pretensão do particular. Fazem parte desta categoria, a licença, a permissão, a autorização e a admissão. Vejamos:

a) Licença: possui algumas características. São elas:

— Ato vinculado: desde que sejam preenchidos os requisitos legais por parte do particular, o Poder Público deverá editar a licença;

— Ato de consentimento estatal: ato por meio do qual a Administração se torna conivente com o exercício da atividade privada como um todo;

Cuida-se de um conceito amplo de agente público, de maneira que mesmo os que exerçam suas atribuições em caráter transitório ou mesmo sem remuneração, como os estagiários voluntários, por exemplo, são considerados, para efeitos legais, como possíveis sujeitos ativos.

Nesse diapasão, prevê o art., 3º da Lei n. 8.429/1992:

Art. 3º - As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Ante o estudo do mencionado artigo, entende-se que duas são as classes de pessoas passíveis de figurar como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa, sendo elas: as que mantenham algum vínculo com o Poder Público, mesmo que transitório ou sem remuneração, bem como os particulares que induzam ou concorram para a prática de improbidade

Para que o agente público atue na condição de sujeito ativo, deverá ter agido com dolo ou com culpa por negligência, imperícia ou imprudência.

No condizente ao particular que tenha induzido ou concorrido para a improbidade, figurar como sujeito ativo, é preciso de forma obrigatória, que ele tenha agido com dolo.

Ressalta-se que todos os agentes administrativos encontram-se subordinados às disposições da Lei n. 8.429/1992 no condizente aos atos de improbidade administrativa. Assim temos:

- Os agentes políticos, em consonância com recente entendimento do STF, estão sujeitos a uma dupla responsabilização no crime de responsabilidade e nos atos de improbidade administrativa.

- O Presidente da República, em exceção, não está sujeito à dupla responsabilização, mas responde ao regulamento estabelecido na Constituição Federal de 1.988.

- **Sujeitos Passivos**

Os sujeitos passivos são as pessoas jurídicas lesadas pela prática de improbidade administrativa, vindo a figurar no polo ativo da lide. Nos termos do art. 1º da Lei n. 8.429/1992, podem figurar como sujeitos passivos nas ações de improbidade administrativa:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

As mencionadas entidades, são as que podem vir a ser lesadas com a prática de atos de improbidade administrativa, podendo figurar no polo ativo da demanda de improbidade administrativa.

Ressalte-se que o Ministério Público, mesmo não sendo uma das entidades relacionadas pela Lei n. 8.429/1992, é passível de figurar como polo ativo da lide da mesma forma que as demais pessoas jurídicas. Vejamos o fundamento legal, no art. 127 da Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Atos de Improbidade Administrativa

Nos ditames da Lei 8.429/1992, quatro são as espécies de atos de improbidade administrativa, sendo elas:

- 1) atos que importam em enriquecimento ilícito;
- 2) atos que causam prejuízo ao erário;
- 3) atos que atentam contra os princípios da administração pública; e
- 4) atos que violam a legislação do ISS no que se refere aos benefícios financeiros ou tributários.

A eventual necessidade de o candidato memorizar todas as condutas previstas em lei.

Vejamos algumas condutas que ensejam os atos de improbidade administrativa:

Enriquecimento ilícito: aqui, o agente público recebe vantagem indevida.

Prejuízo ao erário: um terceiro que não se trata do agente público, recebe a vantagem ou alguma norma prevista em lei ou regulamento não observada.

Violação aos princípios: tais situações não criam e nem geram, por si só, vantagem indevida ao agente público ou a terceiros.

Violação da legislação do ISS: trata-se de situações condizentes a benefícios financeiros e de tributos.

Atos que Importam Enriquecimento Ilícito

São atos resultantes da mais gravosa espécie de improbidade administrativa, nos termos do art. 9º da Lei n. 8.429/1992:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

1 – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

2 – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade,

soas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

(RE 327.904, rel. Ministro CARLOS BRITTO, 1ª. Turma, 15.08.2006)

24. FCC — 2022 — TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DO PARANÁ

Estevão Caprichoso foi convidado para assumir a posição de diretor estatutário em um banco estatal, constituído na forma de sociedade de economia mista federal e que independe de recursos do tesouro para pagamento de pessoal e para despesas de custeio em geral. A propósito do regime jurídico de tal posição, Estevão

- (A) deve firmar contrato de trabalho, regido pela CLT, como qualquer outro empregado da empresa, segundo jurisprudência consolidada.
- (B) está submetido às normas da Lei nº 8.112/1990.
- (C) deverá ser obrigatoriamente um empregado de carreira da empresa estatal.
- (D) não estará submetido ao teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.
- (E) deve ser brasileiro nato, para que possa tomar posse.

Resposta correta: D

A questão traz uma situação hipotética em que Estevão foi convidado para assumir a posição de diretor estatutário em um banco estatal, constituído na forma de sociedade de economia mista federal e que independe de recursos do tesouro para pagamento de pessoal e para despesas de custeio em geral.

A propósito do regime jurídico de tal posição, Estevão não estará submetido ao teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Veja:

Art. 37 § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Como a questão deixa claro que a sociedade de economia mista federal independe de recursos do tesouro para pagamento de pessoal e para despesas de custeio em geral, não se aplica a Estevão a regra do teto remuneratório.

25. FGV — 2022 — CGU- Caio recebeu o convite no mês de outubro de 2021 para exercer o cargo em comissão de titular de unidade setorial de correição (corregedor) de um órgão público do Poder Executivo Federal.

Considerando que Caio possui nível de escolaridade superior em Direito, é correto afirmar que:

- (A) não pode ser integrante da carreira de Finanças e Controle;
- (B) seu nome não precisa ser submetido previamente à apreensão do órgão central do Sistema de Correição;

(C) caso seja nomeado, Caio disporá de um mandato de três anos, salvo disposição legal específica;

(D) caso seja servidor da Administração Pública Federal, não serão assegurados os direitos e vantagens a que faça jus na respectiva carreira de origem no período em que exercer o cargo em questão;

(E) pode ser ex-servidor ou ex-empregado permanente aposentado no exercício do cargo ou emprego da carreira de Finanças e Controle ou do órgão ou entidade para o qual será nomeado ou designado.

Resposta correta: E

A questão esclarece que Caio recebeu o convite no mês de outubro de 2021 para exercer o cargo em comissão de titular de unidade setorial de correição (corregedor) de um órgão público do Poder Executivo Federal. Considerando que Caio possui nível de escolaridade superior em Direito, é correto afirmar que pode ser ex-servidor ou ex-empregado permanente aposentado no exercício do cargo ou emprego da carreira de Finanças e Controle ou do órgão ou entidade para o qual será nomeado ou designado. Veja o que prevê o decreto nº 5.480/2005, que dispõe sobre o sistema de correição do poder executivo federal, com alterações dadas pelo decreto nº 10.768, de 2021.

Art. 8º Os cargos em comissão e as funções de confiança dos titulares das unidades setoriais de correição são privativos daqueles que possuam nível de escolaridade superior e sejam:

I - servidores ou empregados permanentes da administração pública federal:

- a) graduados em Direito;
 - b) integrantes da carreira de Finanças e Controle; ou
 - c) integrantes do quadro permanente de órgão ou entidade; ou
- II - ex-servidor ou ex-empregado permanente aposentado no

exercício de cargo ou emprego:

- a) da carreira de Finanças e Controle; ou
- b) do órgão ou da entidade para o qual será nomeado ou designado.

26. FGV — 2022 — CGU- Maria foi designada coordenadora de uma equipe cuja missão é conduzir um trabalho de avaliação da conformidade da contratação e execução de uma obra de grande vulto. Compete a Maria:

- (A) selecionar auditores que detenham, coletivamente, a proficiência necessária para realizar o trabalho com êxito;
- (B) garantir que a auditoria seja realizada de acordo com as normas e práticas de auditoria aplicáveis;
- (C) aprovar o programa de trabalho e autorizar eventuais alterações;
- (D) revisar os papéis de trabalho e certificar-se de que sustentam os achados e as conclusões alcançadas pela equipe;
- (E) liderar a execução do trabalho, de forma a garantir o cumprimento do planejamento.

Resposta correta: E

A questão esclarece que Maria foi designada coordenadora de uma equipe cuja missão é conduzir um trabalho de avaliação da conformidade da contratação e execução de uma obra de grande vulto. Nessas circunstâncias, compete a Maria liderar a execução do trabalho, de forma a garantir o cumprimento do planejamento. Veja o que prevê o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - MOT