Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Administrativo p/ TSE (Analista Judiciário - Área Administrativa) Com Videoaulas - 2019

Professor: Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida

1 Regime jurídico administrativo 5
1.1 Regime de direito público e de direito privado 5
1.2 Regime jurídico aplicável à Administração Pública 6
1.3 Princípios da Administração Pública – Noções gerais 9
2 Princípios expressos 13
2.1 Princípio da legalidade 13
2.2 Princípio da impessoalidade 16
2.3 Princípio da moralidade 18
2.4 Princípio da publicidade 21
2.5 Princípio da eficiência 22
3 Princípios implícitos ou reconhecidos 23
3.1 Princípio da supremacia do interesse público 24
3.2 Princípio da indisponibilidade do interesse público 25
3.3 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade 28
3.4 Princípio do controle ou da tutela 32
3.5 Princípio da autotutela 32
3.6 Princípio da motivação 35
3.7 Princípio da continuidade do serviço público 37
3.8 Princípio do contraditório e da ampla defesa 41
3.9 Princípio da especialidade 43
3.10 Princípio da segurança jurídica e proteção à confiança 43
3.11 Outros princípios 46
4 Questões para fixação 47
5 Questões comentadas na aula 60
6 Gabarito 66
7 Referências 66

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo** para o concurso de **Analista Judiciário (Administrativa) do Tribunal Superior Eleitoral – TSE**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no**

concurso para o cargo. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23º Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de Direito Administrativo e Administração Pública aqui no **Estratégia Concursos**.

Além disso, tenho três paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras duas paixões são a minha esposa, **Aline**, e meu filhote, **Gael**, que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais.

Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas**. O conteúdo será completo tanto no **livro digital** como nas **videoaulas**. Assim, você poderá optar por estudar tanto pelo material escrito, como pelos vídeos ou ainda pelos dois. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões**.

Observo ainda que o nosso curso contará com o apoio da **Prof. Leticia Cabral**, que nos auxiliará com as respostas no **fórum de dúvidas**. A Prof. Leticia é advogada e trabalha também como assessora de Procurador do Estado em Vitória-ES. Atualmente também é aluna do mestrado em Direito Processual na UFES (Universidade Federal do Espírito Santo). Com isso, daremos uma atenção mais completa e pontual ao nosso fórum.

O conteúdo do nosso livro digital será distribuído em **13 aulas**, conforme o seguinte cronograma:

AULA	CONTEÚDO	DATA
Aula 0	Regime jurídico-administrativo. Princípios básicos da Administração Pública	**Disponível**
Aula 1	Estado, governo e administração pública. Direito Administrativo: origem, conceito, fontes	**01/02**
Aula 2	Organização administrativa: noções gerais; Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada (parte 1)	**08/02**
Aula 3	Organização administrativa: noções gerais; Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada (parte 2)	**15/02**
Aula 4	Poderes da Administração Pública	**18/02**
Aula 5	Lei nº 8666/1993: Licitações: conceito, objeto, finalidades e princípios, obrigatoriedade, dispensa, inexigibilidade, vedação, modalidades, procedimentos e fases, revogação, invalidação, desistência e controle	**22/02**
Aula 6	Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle;	**01/03**

	forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização	
Aula 7	Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo. Sistemas Administrativos	**08/03**
Aula 8	Responsabilidade civil do Estado	**15/03**
Aula 9	Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos	**22/03**
Aula 10	Regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição	**29/03**
Aula 11	Regime jurídico único: direitos e vantagens	**05/04**
Aula 12	Regime jurídico único: regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa	**12/04**

Vamos fazer uma **observação importante**! Ao longo da aula, vamos utilizar questões de várias bancas de concurso, porém com assertivas adaptadas para verdadeiro ou falso. O motivo dessa adaptação é permitir a contextualização do conteúdo do capítulo recém estudado com o tema da questão. Já ao final da aula, teremos uma super bateria de questões da banca **TSE** e devidamente comentadas para você resolver.

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **Direito Administrativo**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):

@profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

Observação importante: este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)

Antes de iniciarmos o nosso curso, vamos a alguns AVISOS IMPORTANTES:

1) Com o objetivo de ***otimizar os seus estudos***, você encontrará, em ***nossa plataforma (Área do***

aluno), alguns recursos que irão auxiliar bastante a sua aprendizagem, tais como ***"Resumos"***, ***"Slides"*** e ***"Mapas Mentais"*** dos conteúdos mais importantes desse curso. Essas ferramentas de aprendizagem irão te auxiliar a perceber aqueles tópicos da matéria que você precisa dominar, que você não pode ir para a prova sem ler.

2) Em nossa Plataforma, procure pela ***Trilha Estratégica e Monitoria*** da sua respectiva área/concurso alvo. A Trilha Estratégica é elaborada pela nossa equipe do *Coaching*. Ela irá te indicar qual é exatamente o ***melhor caminho*** a ser seguido em seus estudos e vai te ajudar a ***responder as seguintes perguntas***:

- Qual a melhor ordem para estudar as aulas? Quais são os assuntos mais importantes?

- Qual a melhor ordem de estudo das diferentes matérias? Por onde eu começo?

- "*Estou sem tempo e o concurso está próximo!*" Posso estudar apenas algumas partes do curso? O que priorizar?

- O que fazer a cada sessão de estudo? Quais assuntos revisar e quando devo revisá-los?

- A quais questões deve ser dada prioridade? Quais simulados devo resolver?

- Quais são os trechos mais importantes da legislação?

3) Procure, nas instruções iniciais da "Monitoria", pelo *Link* da nossa ***"Comunidade de Alunos"*** no Telegram da sua área / concurso alvo. Essa comunidade é ***exclusiva*** para os nossos assinantes e será utilizada para orientá-los melhor sobre a utilização da nossa Trilha Estratégica. As melhores dúvidas apresentadas nas transmissões da "***Monitoria***" também serão respondidas na nossa ***Comunidade de Alunos*** do Telegram.

(*) O Telegram foi escolhido por ser a única plataforma que preserva a intimidade dos assinantes e que, além disso, tem recursos tecnológicos compatíveis com os objetivos da nossa Comunidade de Alunos.

1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

1.1 REGIME DE DIREITO PÚBLICO E DE DIREITO PRIVADO

A expressão **regime jurídico** é comumente utilizada para demonstrar um conjunto de normas jurídicas que disciplinam as relações jurídicas firmadas pelos sujeitos de uma sociedade. Ademais, parte da doutrina costuma dividir o regime jurídico em regime de **direito público** e regime de **direito privado**.

O regime de **direito público** "consiste num conjunto de normas jurídicas que disciplinam poderes, deveres e direitos vinculados diretamente à supremacia e à indisponibilidade dos direitos fundamentais"[1]. Em termos mais simples, o regime de direito público é aquele aplicável no exercício da função pública, buscando satisfazer os interesses indisponíveis da sociedade. Aplica-se esse regime, por exemplo, quando o Estado desapropria um imóvel particular para construir um hospital: nesse caso, há o conflito entre o interesse do proprietário do imóvel (que muitas vezes não quer se desfazer do seu bem) e o interesse da sociedade (que precisa do hospital). Nesse caso, o Estado se utiliza da supremacia do interesse público, colocando-se em posição de superioridade perante o particular.

No regime de direito público, os **interesses da sociedade são indisponíveis**. Isso significa que o agente público, que atua em nome da sociedade, não é proprietário da coisa pública, ele apenas atua em nome da sociedade. Justamente por isso que o poder público sofre um conjunto de limitações ou restrições. Um agente público, por exemplo, não pode alienar (vender) um bem que esteja sendo utilizado diretamente na prestação de serviços para a sociedade. Não pode, por exemplo, vender um prédio em que esteja funcionando uma escola pública.

Da mesma forma, quando desejar firmar um contrato, o poder público não pode escolher livremente quem deseja contratar, devendo primeiro fazer um processo licitatório para a escolha do contratado.

Ademais, os agentes públicos sujeitam-se ao princípio da legalidade, de tal forma que só podem fazer aquilo que a lei autoriza ou determina. Trata-se da aplicação da legalidade administrativa.

Por outro lado, o regime de **direito privado**, *normalmente* direcionado para os particulares, trata das relações individuais da população. Neste regime, não há aplicação das prerrogativas do poder público, colocando os indivíduos em igualdade de condições em suas relações jurídicas (horizontalidade).

Por exemplo: nos contratos administrativos, há aplicação do regime de direito público e, por isso, a Administração poderá realizar alterações unilaterais no contrato, ou seja, realizará mudanças no contrato independentemente da vontade da outra parte contratada. Trata-se, nesse caso, da aplicação do princípio da supremacia.

Por outro lado, quando dois particulares firmam um contrato, as alterações das cláusulas contratuais somente poderão ocorrer quando as duas partes concordarem; neste caso, uma parte

[1] Justen Filho, 2014 (p. 145).

não poderá alterar o contrato sem a concordância da outra. Ocorre, aqui, a aplicação do regime de direito privado, *não* estando presentes as prerrogativas ou as restrições inerentes ao regime de direito público.

Essa separação é mais doutrinária do que prática, uma vez que, "no mundo real", os dois regimes convivem "lado a lado". As relações que a Administração firma submetem-se tanto ao regime de direito público como ao de direito privado, ocorrendo, na verdade, o predomínio de um ou outro regime, conforme o caso.

Por exemplo: as empresas estatais exploradoras de atividade econômica são entidades de direito privado. Em regra, suas relações são regidas pelo direito privado, como ocorre num contrato de financiamento firmado entre um banco público e o seu cliente. No entanto, esse mesmo banco público sujeita-se a um conjunto de regras de direito público, como a necessidade de realização de concurso público para o provimento de seus empregados públicos e o dever de licitar em determinadas condições.

Na mesma linha, uma prefeitura municipal, em regra, sujeita-se ao regime de direito público; mas se sujeitará ao regime de direito privado quando, por exemplo, emitir um cheque de pagamento ou quando firmar um contrato de seguro de um veículo, uma vez que nestas situações não estarão presentes (pelo menos não diretamente) as prerrogativas de direito público.

1.2 Regime jurídico aplicável à Administração Pública

A Administração Pública pode submeter-se a regime jurídico de **direito privado** ou de **direito público**. A aplicação do regime jurídico é feita conforme determina a Constituição ou as leis, levando em consideração a necessidade, ou não, de a Administração encontrar-se em situação de superioridade em relação ao particular.

Por exemplo, o art. 173, § 1º, da Constituição, determina que a lei estabeleça o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo, entre outros aspectos, sobre "*a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários*" (CF, art. 173, § 1º, II). Nesse caso, ficou nítida a determinação de que esse tipo de empresa deverá submeter-se ao regime de direito privado. Isso porque a natureza da atividade (exploração de atividade econômica) não permite uma relação de desigualdade.

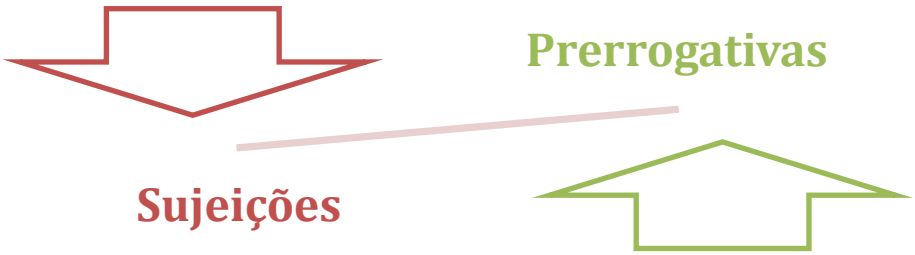
Assim, haverá casos de aplicação de regras de direito público e, em outros, de direito privado. Todavia, mesmo quando emprega modelos privatísticos, **nunca será integral a submissão ao direito privado**. Vale dizer: mesmo quando ocorre a aplicação do regime de direito privado, a sua utilização não será isolada, pois haverá, de alguma forma, aplicação de regras de direito público.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diferencia a expressão **regime jurídico da Administração Pública** para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Por outro lado, a autora utiliza a expressão **regime jurídico administrativo** para abranger tão somente o "*conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa*".

Em síntese, o regime jurídico da Administração Pública se refere a qualquer tipo de regramento, seja de direito público ou de direito privado; enquanto o regime jurídico administrativo trata das regras que colocam a Administração Pública em condições de superioridade perante o particular.

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

Regime jurídico administrativo



As **prerrogativas** ou **privilégios** são regras, desconhecidas no direito privado, que colocam a Administração em condições de superioridade nas relações com o particular. São faculdades especiais que o setor público dispõe, como, por exemplo, o poder de requisitar bens e serviços, de ocupar temporariamente imóvel alheio, de aplicar sanções administrativas, de alterar ou rescindir unilateralmente os contratos administrativos, de impor medidas de polícia, etc.[2]

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

Dessa forma, enquanto **prerrogativas** colocam a Administração em posição de supremacia perante o particular, sempre com o objetivo de atingir o benefício da coletividade; as **restrições** limitam a sua atividade a determinados fins e princípios que, se não observados, implicam desvio de poder e consequente nulidade dos atos da Administração.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o regime jurídico administrativo é um regime de direito público, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública e à atuação dos agentes administrativos em geral. Os eminentes autores destacam que ele se baseia na existência de "**poderes especiais**" contrabalançados pela imposição de "**restrições especiais**".

As prerrogativas e sujeições, conforme ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, traduzem-se, respectivamente, nos princípios da **supremacia do interesse público sobre o privado** e na **indisponibilidade do interesse público**.[3]

A **supremacia do interesse público** fundamenta a existência das prerrogativas ou poderes especiais da Administração Pública, caracterizando-se pela chamada **verticalidade** nas relações

[2] Di Pietro, 2017.

[3] Bandeira de Mello utiliza a expressão "**indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos**".

entre a Administração e o particular. Baseia-se na ideia de que o Estado possui a obrigação de atingir determinadas finalidades, que a Constituição e as leis exigem. Assim, esses poderes especiais representam os meios ou instrumentos utilizados para atingir o fim: o interesse público.

Dessa forma, havendo conflito entre o **interesse público** e os **interesses particulares**, deverá prevalecer o primeiro.

Por outro lado, a **indisponibilidade do interesse público** representa as restrições na atuação da Administração. Essas limitações decorrem do fato de que a Administração não é proprietária da coisa pública, não é proprietária do patrimônio público, tampouco titular do interesse público. Estes pertencem ao povo! A indisponibilidade representa, pois, a defesa dos **interesses dos administrados**.

Em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo Alexandrino e Paulo, a Administração somente pode atuar quando houver lei que autorize ou determine sua atuação, e nos limites estipulados por essa lei. Dessa forma, enquanto os particulares atuam conforme a autonomia da vontade, os agentes administrativos devem agir segundo a "vontade" da lei.



É importante destacar que Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que os **princípios fundamentais** que demonstram a bipolaridade do Direito Administrativo – de um lado as prerrogativas e de outro as sujeições – são os princípios da **supremacia do interesse público sobre o particular** e da **legalidade**. Perceba que a autora "troca" o princípio da indisponibilidade pelo princípio da legalidade para demonstrar as sujeições administrativas.

Independentemente de quais são os princípios basilares, o fundamental é entender que o regime jurídico administrativo se resume a um conjunto de prerrogativas e sujeições especiais que permitem, de um lado, o **alcance da finalidade pública do Estado** e, de outro, a **preservação dos direitos fundamentais e do patrimônio público**.



(Cespe – Analista de Gestão/TCE PE/2017) A administração pública pode estar sujeita tanto ao regime jurídico de direito privado quanto ao regime jurídico de direito público.

Comentário: a diferenciação entre o regime de direito público e o regime de direito privado é um trabalho doutrinário, porém difícil de se observar no mundo real. Por exemplo, no âmbito da Administração Pública, as relações jurídicas ora são regidas pelo direito público ora pelo direito privado. Cita-se, por exemplo, a realização de concurso público (direito público) e um contrato de financiamento (direito privado) realizados por uma empresa pública.

Gabarito: correto.

RESUMINDO

- **Regime de direito público**: normas que disciplinam a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, colocando a Administração em posição de verticalidade perante os particulares
- **Regime de direito privado**: normas, em geral aplicáveis aos particulares, que colocam as partes em condições de igualdade (horizontalidade)
- **Regime jurídico administrativo**: conjunto de normas formadas, por um lado, pelas prerrogativas (supremacia) e, de outro, pelas sujeições (restrições). Por isso que a sua base é formada pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.
- **Regime jurídico da Administração**: envolve todo o regime jurídico aplicável à Administração, tratando tanto das regras de direito público como das regras de direito privado.

1.3 Princípios da Administração Pública – Noções gerais

A base do regime jurídico administrativo encontra-se nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Porém, temos vários outros princípios que orientam a atividade administrativa. Dessa forma, é fundamental compreendermos o conceito dos princípios administrativos antes de estudarmos detidamente cada um deles.

Os **princípios administrativos** são os **valores**, as **diretrizes**, os **mandamentos** mais gerais que orientam a elaboração das leis administrativas, direcionam a atuação da Administração Pública e condicionam a **validade** de todos os atos administrativos.[4]

São, portanto, **as ideias centrais de um sistema**, estabelecendo suas **diretrizes** e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma **adequada compreensão** de sua estrutura. Ademais, os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de determinado subsistema do ordenamento jurídico, **balizando a interpretação e a própria produção normativa**.[5]

Percebe-se, pois, que os princípios estabelecem valores e diretrizes que orientam não só a aplicação como também a elaboração e interpretação das normas do ordenamento jurídico, permitindo que o sistema funcione de maneira harmoniosa, equilibrada e racional.

Por exemplo, o princípio da moralidade condiciona a atuação administrativa segundo os princípios da probidade e boa fé, invalidando, por conseguinte, os atos decorrentes de comportamentos fraudulentos e astuciosos. Esse tipo de princípio serve para balizar as ações administrativas, auxiliar a interpretação das regras e direcionar a produção legislativa.

Nesse sentido, existem inúmeros princípios como a legalidade, a razoabilidade, a moralidade, a publicidade, a continuidade, a autotutela, etc.

---

[4] Barchet, 2008, p. 34.

[5] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 183.

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

Saber se um princípio é expresso ou implícito depende do ponto de vista. Por exemplo, entre os princípios expressos, podemos destacar os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos seguintes termos:

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

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



- Os princípios previstos expressamente no art. 37 da Constituição Federal aplicam-se indistintamente às administrações direta e indireta, de todos os Poderes e de todas as esferas. Ou seja, os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** – que formam o famoso mnemônico: **LIMPE** – orientam a atuação administrativa dos órgãos de todos os Poderes – devemos incluir aqui o Ministério Público e o Tribunal de Contas –; das entidades administrativas que integram a administração indireta – independentemente se são de direito público ou de direito privado –; e de todos os níveis de governo – União, estados, DF e municípios.

Além dos princípios previstos expressamente na Constituição Federal, temos previsão taxativa em diversas leis, como na Lei 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Federal, na Lei 8.666/1993, que estabelece normas gerais de licitações e contratos, e na Lei 12.462/2011, que disciplina o regime diferenciado de contratações públicas.



As normas infraconstitucionais também apresentam princípios expressos aplicáveis à Administração Pública. Vejamos alguns exemplos:

Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos): "*Art. 3º A licitação [...] será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade,*

da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo [...]."

Explicando: o princípio da igualdade é implícito na CF, mas expresso na Lei 8.666/93. Logo, dizer se um princípio é implícito ou expresso vai depender da norma que estamos utilizando como referência.

Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo da Administração Pública Federal): "*Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*."

Lei 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas): "Art. 3o As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo."

Por outro lado, os princípios **implícitos**[6] **não constam taxativamente em uma norma jurídica geral**, decorrendo de elaboração doutrinária e jurisprudencial.

Não significa que eles não estão previstos em uma norma jurídica, apenas não constam expressa ou taxativamente. Ou seja, o princípio implícito encontra-se previsto nas normas, apenas não consta expressamente o seu "nome". Podemos encontrar princípios (i) que decorrem de algum princípio expresso ou da interpretação lógica de vários princípios; (ii) cuja *aplicação* conste taxativamente na Constituição, ou seja, não consta uma designação (o "nome") para chamar o princípio, mas consta o seu significado; e (iii) outros por serem implicações do próprio Estado de Direito e do sistema constitucional como um todo.

Vamos exemplificar. O princípio da finalidade não se encontra previsto expressamente na Constituição Federal. Contudo, ele decorre do princípio da impessoalidade. Assim, toda atuação administrativa deverá ter como finalidade, em sentido amplo, o interesse público e, em sentido estrito, a função específica desenvolvida pela norma. Essa é a aplicação do princípio da finalidade, que decorre de um princípio previsto expressamente na Constituição Federal: o princípio da impessoalidade.

No segundo caso, temos o exemplo do princípio da segurança jurídica, que possui apenas a sua aplicação prevista na Constituição Federal, conforme consta no inc. XXXVI, art. 5º, determinando que "*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*". Assim, a CF veda a aplicação retroativa de lei que tenha o poder de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. É justamente essa a aplicação do princípio da segurança jurídica. Contudo, *não* consta no texto constitucional algo do tipo "a lei deve respeitar o princípio da segurança jurídica".

[6] José dos Santos Carvalho Filho denomina de "princípios **reconhecidos**" aqueles que não possuem previsão expressa. Todavia, adotaremos a expressão "princípios **implícitos**", uma vez que esta é a designação da doutrina majoritária.

Assim, podemos perceber que, no segundo caso, não aparece taxativamente a denominação do princípio, mas consta a sua aplicação, cabendo à doutrina e à jurisprudência reconhecer a sua existência e designação.

Por fim, o princípio da supremacia do interesse público é exemplo da terceira situação, pois é um princípio geral de Direito, decorrendo de interpretação sistemática de nosso ordenamento jurídico. Apesar de existir diversos dispositivos constitucionais de base para esse princípio, não há como fazer uma menção taxativa. O princípio da supremacia significa a própria razão de ser da Administração, representando a lógica do nosso ordenamento constitucional.

Antes de encerrarmos essa parte introdutória, cabe fazer uma última observação. Em que pese a doutrina disponha que os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade sejam os princípios basilares ou fundamentais do Direito Administrativo, **não há hierarquia entre os princípios**. Ou seja, não podemos afirmar que o princípio da supremacia encontra-se acima do princípio da moralidade, por exemplo. No caso de aparente conflito entre eles, caberá ao interpretador dar uma aplicação que mantenha a harmonia e unidade do ordenamento jurídico.[7]

Após essa abordagem, vamos resolver algumas questões e, em seguida, vamos abordar cada princípio separadamente.

ESTA CAI NA PROVA!

(FCC – Segep/MA/2018) Os princípios que balizam a atuação da Administração pública estão todos subordinados ao princípio da legalidade, erigido pela Constituição Federal como cláusula pétrea.

Comentário: não há hierarquia entre os princípios. Quando houver um aparente conflito entre os princípios, deverá ser adotada uma ponderação entre eles para aplicar a interpretação que melhor se harmonize com a situação concreta, sem que exista um princípio que imediatamente esteja "acima dos demais". Por exemplo: a atuação administrativa deve pautar-se na lei, de tal forma que a Administração não pode praticar ou manter os efeitos de atos ilegais; uma vez identificada a ilegalidade, em regra, a Administração deverá realizar a anulação. No entanto, se a ilegalidade ocorreu há muito tempo, a sua anulação poderá trazer prejuízos maiores do que a manutenção do ato. Assim, o princípio da legalidade dá espaço para aplicação do princípio da segurança jurídica, de tal forma que o ato, ainda que ilegal, não poderá ser anulado quando houver a prescrição ou a decadência. Não significa que o princípio da segurança jurídica esteja acima do princípio da legalidade, mas no nosso exemplo, na ponderação entre os dois, prevaleceu o princípio da segurança jurídica.

Gabarito: errado.

[7] A doutrina clássica faz a diferenciação entre **normas**, **regras** e **princípios**. As **normas** são gênero, enquanto as regras e os princípios são as suas espécies. As regras possuem comandos a serem seguidos, com conteúdo mais objetivo. Por exemplo: uma lei determina que a Administração dê publicidade aos gastos realizados; isso é uma regra. Quando há um conflito entre regras, uma prevalecerá sobre a outra, com base na hierarquia (ex.: a Constituição prevalece sobre uma lei ordinária), na cronologia (leis novas prevalecem sobre leis mais antigas) e na especialidade. Os **princípios**, por outro lado, possuem um comando mais geral, abstrato. Quando há um conflito sobre os princípios, não existirá um critério único para definir qual deverá prevalecer, pois um não excluíra o outro; por isso, deverá o interprete utilizar a solução mais harmoniosa para cada situação real.

(Cespe – Analista Judiciário/TRE-BA/2017) São princípios que regem a administração pública expressos na Constituição Federal de 1988: legalidade, indivisibilidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Comentário: essa é tranquila, mas importante! Os princípios expressos na Constituição Federal são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A questão está incorreta, uma vez que "indivisibilidade" não é princípio constitucional expresso.

Gabarito: errado.

2 PRINCÍPIOS EXPRESSOS

Vamos trabalhar agora os cinco princípios expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O **princípio da legalidade** está previsto **expressamente** no artigo 37 da Constituição Federal, sendo aplicável às administrações públicas direta e indireta, de todos os Poderes e todas as esferas de governo.

Este princípio nasceu com o Estado de Direito, que impõe a atuação administrativa nos termos da lei. É o Estado que cria as leis, mas ao mesmo tempo deve submeter-se a elas. A sociedade não quer um governo de homens, mas um governo de leis.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da legalidade constitui uma das garantias principais de respeito aos direitos individuais. Isso ocorre porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites de atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

A legalidade apresenta dois significados distintos. O primeiro aplica-se aos administrados, isto é, às pessoas e às organizações em geral. Conforme dispõe o inciso II do artigo 5º da CF/88, **ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei**. Dessa forma, para os administrados, tudo o que não for proibido será permitido.

O segundo sentido do princípio da legalidade é aplicável à Administração e decorre diretamente do art. 37, *caput*, da CF/88, impondo a atuação administrativa somente quando houver previsão legal. Portanto, **a Administração só poderá agir quando houver previsão legal**. Por esse motivo, ele costuma ser chamado de **princípio da estrita legalidade**.

O inciso II do art. 5º da Constituição também serve de proteção aos direitos individuais, pois, ao mesmo tempo em que permite que o administrado faça tudo o que não estiver proibido em lei, ele impede que a Administração tente impor as restrições. Ou seja, o conteúdo da norma permite que o administrado atue sobre sua vontade autônoma e impede que a Administração imponha limites não previstos em lei.

Nesse contexto, a Administração deve se limitar aos ditames da lei, não podendo, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações. Para tanto, depende de prévia edição legal.

Em síntese, **a função administrativa se subordina às previsões legais e, portanto, o agente público só poderá atuar quando a lei determinar (vinculação) ou autorizar (discricionariedade). Ou seja, a atuação administrativa obedece a vontade legal. Por outro lado, os administrados podem fazer tudo o que não estiver proibido em lei, vivendo, assim, sob a autonomia da vontade**.

Diz-se, portanto, que a Administração não pode atuar contra a lei (*contra legem*) nem além da lei (*praeter legem*), podendo atuar somente segundo a lei (*sucundum legem*). Por outro lado, os administrados podem atuar segundo a lei (*sucundum legem*) e além da lei (*praeter legem*), só não podem atuar contra a lei (*contra legem*).

Por exemplo, se dois particulares resolverem firmar um contrato em que um vende uma televisão sob a condição de o outro cortar a sua grama, teremos uma situação não prevista no Código Civil, que é o normativo responsável por regulamentar este tipo de relação jurídica. Todavia, a lei não proíbe este tipo de relação, sendo possível, por conseguinte, realizá-la. Nesse caso, os particulares atuaram além da lei (*praeter legem*), mas não cometerem nenhuma ilegalidade.

Por sua vez, a Administração deve atuar somente segundo a lei. Assim, não é possível, por exemplo, que um órgão público conceda um direito a um servidor não previsto em lei. Diga-se, a lei não proibiu a concessão do direito, mas também não o permitiu, logo não pode a Administração concedê-lo.

Outro aspecto importante do princípio da legalidade é que a Administração não deve seguir somente os atos normativos primários ou os diplomas normativos com força de lei. **A atuação administrativa também deve estar de acordo com os decretos regulamentares e outros atos normativos secundários, como as portarias e instruções normativas**. É claro que esses últimos atos normativos não podem instituir direito novo, ou seja, eles não podem inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações.

No entanto, esses diplomas detalham as determinações gerais e abstratas da lei, permitindo a sua aplicação no dia a dia da Administração. Assim, **os agentes públicos se vinculam também aos atos normativos secundários**. Nesse sentido, se um agente público descumprir somente um decreto ou uma portaria, o ato, ainda assim, poderá ser considerado ilegal.

Por exemplo, suponha-se que uma lei estabeleceu que a remessa de determinados produtos por meio postal deverá obedecer a padrões de segurança estabelecidos em decreto regulamentar. Em seguida, o decreto disciplinou os padrões de segurança e disciplinou as regras para sua fiscalização. Agora, se um agente público realizar a apreensão do produto sem observar as normas do decreto e a forma de sua fiscalização, eventual multa aplicada poderá ser considerada ilegal. No caso, apenas o decreto foi infringido pelo agente público, mas o ato foi dado como ilegal.

Contudo, não devemos confundir o **princípio da legalidade** com o da **reserva legal**. O primeiro determina que a atuação administrativa deve pautar-se na lei em sentido amplo, abrangendo qualquer tipo de norma, desde a Constituição Federal até os atos administrativos normativos (regulamentos, regimentos, portarias etc.). Por outro lado, **a reserva legal significa que**

determinadas matérias devem ser regulamentadas necessariamente por lei formal (lei em sentido estrito – leis ordinárias e complementares). Por exemplo: a Constituição exige que "a lei regulará a individualização da pena" (CF, art. XLVI) – consequentemente, somente uma lei aprovada pelo Poder Legislativo poderá dispor sobre esse tema, não cabendo um decreto ou outro ato normativo secundário.

Veja que são sentidos bem distintos, um envolvendo a atuação administrativa (princípio da legalidade), e o outro tratando da regulamentação de determinadas matérias.



Em que pese a administração esteja sujeita ao princípio da legalidade, existem situações em que a legalidade pode ser, de certa forma, "mitigada". Nessa linha, a doutrina apresenta como **exceção ao princípio da legalidade** (ou restrições excepcionais ao princípio da legalidade) a:

- edição de **medidas provisórias** (CF, art. 62);
- decretação do **estado de defesa** (CF, art. 136) e
- decretação do **estado de sítio** (CF, arts. 137 a 139).

As **medidas provisórias** são atos normativos, com força de lei, editados pelo Presidente da República, em situações de **relevância e urgência**. Apesar de as medidas provisórias possuírem força de lei, Celso Antônio Bandeira de Mello as considera exceção ao princípio da legalidade em decorrência de uma série de limitações, como as características de excepcionalidade e precariedade.

O **estado de defesa** poderá ser decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, para "*preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por **grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza***" (CF, art. 137). O estado de defesa implicará na restrição de alguns direitos, conforme constará no decreto que o instituirá e, por isso, representa exceção ao princípio da legalidade.

Por outro lado, o **estado de sítio** poderá ser decretado pelo Presidente da República, após autorização do Congresso Nacional, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, em caso de "***comoção grave de repercussão nacional** ou ocorrência de fatos que comprovem a **ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa***" ou de "***declaração de estado de guerra** ou **resposta a agressão armada estrangeira***" (CF, art. 137, *caput* e incs. I e II). O estado de sítio é uma medida mais gravosa que o estado de defesa, representando uma série de medidas restritivas previstas na Constituição.

Para finalizar, vale falar sobre o **princípio da juridicidade**, que basicamente é uma ampliação do conceito de legalidade. Segundo o princípio da juridicidade, o administrador não se sujeito apenas à lei, mas **a todo o ordenamento jurídico**. Consequentemente, **a discricionariedade administrativa fica mais reduzida**, uma vez que o agente público se sujeita às leis, aos regulamentos, aos

princípios e a todos os demais componentes de nosso ordenamento jurídico. Assim, se um ato atender à lei, mas ferir um princípio, poderá ele ser anulado, até mesmo pelo Poder Judiciário.



RESUMINDO

- **Princípio da legalidade**: a Administração Pública somente poderá agir quando houver lei determinando ou autorizando a sua atuação. O princípio envolve qualquer tipo de norma, incluindo atos secundários como os decretos e instruções normativas. No entanto, os atos secundários não podem criar direitos e obrigações.
- **Princípio da autonomia da vontade**: significa que os administrados (particulares) podem fazer tudo que não estiver proibido em lei.
- **Reserva legal**: trata das matérias que a Constituição exige que obrigatoriamente sejam disciplinadas em lei em sentido estrito (lei formal).
- **Restrições (exceções) excepcionais ao princípio da legalidade**: medida provisória, estado de defesa e estado de sítio.

2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O princípio da **impessoalidade**, também apresentado **expressamente** na CF/88, apresenta quatro sentidos:

- **princípio da finalidade**: em sentido amplo, o princípio da finalidade é sinônimo de **interesse público**, uma vez que todo e qualquer ato da administração deve ser praticado visando à satisfação do interesse público. Por outro lado, em sentido estrito, o ato administrativo deve satisfazer a **finalidade específica prevista em lei**.

Assim, do primeiro significado do princípio da impessoalidade, decorre um princípio implícito: o princípio da finalidade. Dessa forma, todo ato da Administração deve ser praticado visando à satisfação do interesse público (sentido amplo) e da finalidade para ele especificamente prevista em lei (sentido estrito). Se não for assim, o ato será inválido.

Exemplificando, podemos analisar o caso da remoção de servidor público, que tem como finalidade específica adequar o número de servidores nas diversas unidades administrativas de um órgão. Caso seja aplicada com o intuito de punir um servidor que desempenha mal suas funções, o ato atendeu apenas ao sentido amplo, pois punir um servidor que trabalhe mal tem interesse público. Contudo, o ato é nulo, por desvio de finalidade, uma vez que a lei não estabelece esta finalidade para a transferência[8].

[8] Exemplo apresentado na obra de Alexandrino e Paulo, 2011, p. 194-195.

- **princípio da igualdade ou isonomia**: o princípio da impessoalidade se traduz na ideia de isonomia, pois a Administração deve atender a todos os administrados sem discriminações. Não se pode favorecer pessoas ou se utilizar de perseguições indevidas, consagrando assim o princípio da igualdade ou isonomia.

Nesse ponto, devemos lembrar que a Constituição Federal estabelece que todos são iguais perante a lei (art. 5º, *caput*), sendo que eventuais tratamentos diferenciados só podem ocorrer quando houver previsão legal.

A Constituição Federal apresenta diversas referências a esta aplicação do princípio da impessoalidade como o art. 37, II, que exige a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, permitindo que todos possam disputar-lhes com igualdade; o art. 37, XXI, que exige processo de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes; o art. 175, que também exige licitação pública para as permissões e concessões de serviço público; e o art. 100 que trata do regime de precatórios judiciais para o pagamento dos débitos das fazendas públicas.

Analisando esses dois primeiros aspectos, podemos perceber que o **princípio da impessoalidade decorre do princípio da supremacia do interesse público** – em virtude da busca pela finalidade ou pelo interesse público – e **da isonomia ou igualdade** – em decorrência do tratamento igualitário, nos termos da lei.

- **vedação de promoção pessoal**: os agentes públicos atuam em nome do Estado. Dessa forma, não poderá ocorrer a pessoalização ou promoção pessoal do agente público pelos atos realizados.

Esse significado decorre diretamente da disposição do §1º do Art. 37 da CF/88:

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

Isso significa que as atividades da Administração não podem ser imputadas aos funcionários que as realizaram, mas aos órgãos e entidades que representam.

Dessa forma, um governador não pode se promover, à custa da Administração, por obras realizadas em seu governo. Não poderá constar, por exemplo, que “Fulano de Tal” fez isso, mas apenas que o “Governo Estadual” ou a “Administração Municipal” realizou determinadas obras.

Se um agente se aproveitar das realizações da Administração para se promover individualmente, estará realizando publicidade indevida. Isso impede que, nas placas ou propagandas de publicidade pública, constem **nomes pessoais ou de partidos políticos**. Impede também a utilização de ***slogans***, que possam caracterizar promoção pessoal.

É mister informar que a promoção pessoal, conforme estamos vendo, fere o princípio da impessoalidade. No entanto, é claro que esse tipo de conduta também infringe outros princípios, como a legalidade e a moralidade.

- **impedimento e suspeição**: esses institutos possuem o objetivo de afastar de processos administrativos ou judiciais as pessoas que não possuem condições de aplicar a lei de forma imparcial, em função de parentesco, amizade ou inimizade com pessoas que participam do processo.

Por exemplo, se um juiz possuir inimizade reconhecida com uma pessoa que seja parte de um processo, ele não poderá julgar de forma imparcial. Dessa forma, buscando evitar possíveis favorecimentos, preservando a isonomia do julgamento, recomenda-se o afastamento da autoridade.

Na verdade, os dois últimos aspectos nada mais são do que consequência lógica das duas primeiras aplicações (princípio da finalidade e da isonomia).

Em síntese, o princípio da impessoalidade representa a busca pela finalidade pública, o tratamento isonômico aos administrados, a vedação de promoção pessoal e a necessidade de declarar o impedimento ou suspeição de autoridade que não possua condições de julgar de forma igualitária.

2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O princípio da moralidade, que também está previsto de forma expressa no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Dessa forma, além da legalidade, os atos administrativos devem subordinar-se à moralidade administrativa.

Muito se discutiu sobre a existência da moralidade como princípio autônomo, uma vez que o seu conceito era considerado vago e impreciso. Dessa forma, a doutrina entendia que, na verdade, o princípio estava absorvido pelo princípio da legalidade.

No entanto, tal compreensão encontra-se prejudicada, uma vez que a própria Constituição Federal incluiu os princípios da legalidade e moralidade como princípios autônomos, ou seja, tratou cada um de forma individual.

Ademais, são diversas as previsões de condutas contra a moralidade administrativa apresentadas na Carta de 1988, como, por exemplo, o art. 37, §4º, que dispõe que os atos de **improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário; o art. 14, §9º, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994, que dispõe que os casos de inelegibilidade devem proteger, entre outras coisas, a **probidade administrativa e a moralidade** para exercício de mandato; e o art. 85, V, que considera crime de responsabilidade os atos do Presidente da República contra a **probidade administrativa**. Com efeito, o art. 5º, LXXIII, dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular** ato lesivo à **moralidade administrativa**.

A Lei 9.784/1999 também prevê o princípio da moralidade em seu art. 2º, *caput*, obrigando, assim, a Administração Pública federal. O parágrafo único, inc. IV, do mesmo artigo, exige "*atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé*".

Dessa forma, podemos perceber a autonomia do princípio da moralidade. Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe que "sempre que em matéria administrativa se verificar que o

comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, **ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa**"[9].

Assim, podemos observar uma atuação administrativa legal, porém imoral. Por exemplo, pode não existir nenhuma lei proibindo um agente público de nomear o seu cônjuge para exercer um cargo em comissão no órgão em que trabalha, ou seja, o ato foi legal. Contudo, tal ato mostra-se imoral, pois a conduta ofende os bons princípios e a honestidade.



Com base nos princípios previstos no *caput* do art. 37, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre a vedação do nepotismo na Administração Pública, sendo que o fundamento decorre diretamente da Constituição, não havendo necessidade de lei específica para disciplinar a vedação. Vejamos:

> **Súmula Vinculante nº 13** - A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Entretanto, há uma pequena restrição em relação aos **cargos de natureza política**. Inicialmente, o STF possuía o entendimento de que a Súmula Vinculante 13 não seria aplicada aos cargos de natureza política, como ministros e secretários de estado (RE 579.951, julgado em 20/8/2008).

Atualmente, todavia, o entendimento é de que a vedação deve ser analisar **caso a caso**, de tal forma que a nomeação para cargo de natureza política não afasta a aplicação da Súmula Vinculante 13 automaticamente. Assim, somente estará caracterizado nepotismo, nos cargos de natureza política, se o nomeado não possuir capacidade técnica para o cargo ou ficar demonstrada "troca de favores" ou outra forma de fraudar a legislação (RCL 7.590/PR; RCL 17.102/SP).

Em resumo, podemos dizer que a nomeação de um irmão para ocupar um cargo de natureza administrativa ofende os princípios da **moralidade, impessoalidade, igualdade e eficiência**; porém a nomeação do irmão do prefeito para exercer o cargo de secretário municipal (natureza política) ofenderá a Constituição se ficar demonstrada a falta de capacidade técnica do nomeado ou ainda a troca de favores ou outro meio de fraude da lei.

[9] Di Pietro, 2014, p. 79.

Devemos considerar, portanto, que um ato até pode ser legal, mas se for imoral, é possível a sua **anulação**. Com isso, a moralidade administrativa ganha um **sentido jurídico**, permitindo até mesmo o controle judicial do ato. Com isso, caso a autoridade administrativa atue de forma imoral, o ato poderá ser anulado pelo Poder Judiciário.

Não significa, pois, que os princípios da legalidade e da moralidade são indissociáveis. Na verdade, eles estão muito relacionados, sendo que, na maior parte das vezes, as pessoas acabam infringindo os dois simultaneamente. Diga-se, muitos atos imorais são também ilegais e muitos atos ilegais também são imorais.

Cumpre observar que o princípio da moralidade se aplica às relações entre a Administração e os administrados e também nas atividades internas da Administração. A extensão aos particulares é muito importante, uma vez que não são raros os casos de formação de conluio buscando fraudar a realização de licitações públicas. Nesses casos, um pequeno grupo de empresas se reúne para obter vantagens em seus relacionamentos com a Administração. Tais condutas mostram-se, além de ilegais, imorais e desonestas.

De acordo com as lições de Gustavo Barchet, o princípio da moralidade em divide-se em três sentidos:[10]

- **dever de atuação ética (princípio da probidade)**: o agente público deve ter um comportamento ético, transparente e honesto perante o administrado. Assim, o agente público não pode sonegar, violar nem prestar informações incompletas com o objetivo de enganar os administrados. Não pode um agente se utilizar do conhecimento limitado que as pessoas têm sobre a administração para obter benefícios pessoais ou prejudicar indevidamente o administrado;
- **concretização dos valores consagrados na lei**: o agente público não deve limitar-se à aplicação da lei, mas buscar alcançar os valores por ela consagrados. Assim, quando a Constituição institui o concurso público para possibilitar a isonomia na busca por um cargo público, o agente público que preparar um concurso dentro desses ditames (proporcionar a isonomia) estará também cumprindo o princípio da moralidade;
- **observância dos costumes administrativos**: a validade da conduta administrativa se vincula à observância dos costumes administrativos, ou seja, às regras que surgem informalmente no quotidiano administrativo a partir de determinadas condutas da Administração. Assim, desde que não infrinja alguma lei, as práticas administrativas realizadas reiteradamente, devem vincular a Administração, uma vez que causam no administrado um aspecto de legalidade.

Por fim, vale anotar que a doutrina considera que a imoralidade surge do **conteúdo** do ato. Por conseguinte, **não** é preciso a **intenção** do agente público, mas sim o objeto do ato pratica. Logo, um ato pode ser imoral, ainda que o agente não tivesse a intenção de cometer uma imoralidade. Por exemplo: o ato de nomeação de um parente para um cargo em comissão é imoral, ainda que a

[10] Barchet, 2008, pp. 43-45.

autoridade não saiba que o nomeado é seu parente ou mesmo que a intenção fosse efetivamente melhorar a qualidade dos serviços públicos e não favorecer o familiar.

2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O **princípio da publicidade**, previsto taxativamente no artigo 37 da Constituição Federal, apresenta duplo sentido:

> **exigência de publicação em órgãos oficiais como requisito de eficácia**: os atos administrativos gerais que produzirão efeitos externos ou os atos que impliquem ônus para o patrimônio público devem ser publicados em órgãos oficiais, a exemplo do Diário Oficial da União ou dos estados, para terem eficácia (produção de efeitos jurídicos).

Não se trata, portanto, de requisito de validade do ato, mas tão somente da **produção de seus efeitos**. Assim, um ato administrativo pode ser válido (competência, finalidade, forma, motivo e objetivo), mas não eficaz, pois se encontra pendente de publicação oficial.

Nem todo ato administrativo precisa ser publicado para fins de eficácia, mas tão somente os que tenham **efeitos gerais** (**têm destinatários indeterminados**) e de **efeitos externos** (alcançam os administrados), a exemplo dos editais de licitação ou de concurso. Esses atos irão se aplicar a um número indeterminado de administrados, não se sabe quantos. Outra situação decorre dos atos que impliquem ou tenham o potencial de implicar em **ônus ao patrimônio público**, como a assinatura de contratos ou a homologação de um concurso público.

> **exigência de transparência da atuação administrativa**: o princípio da transparência deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, constituindo um requisito indispensável para o efetivo controle da Administração Pública por parte dos administrados.

Com efeito, a publicidade poderá se manifestar pelas seguintes formas:

(i) **direito de peticionar** junto aos órgãos públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (CF, art. 5º, XXXIV, ”a”);

(ii) direito de **obter certidões** em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (CF, art. 5º, XXXIV, “b”);

(iii) **divulgação de ofício** de informações, por intermédio de publicações na imprensa oficial, em jornais impressos ou pela internet.

Ademais, segundo a CF/88: “art. 5º (...) XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu **interesse particular**, ou de **interesse coletivo** ou **geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**”.

Outros dispositivos constitucionais que merecem destaque são os seguintes:

Art. 37. (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Art. 216. (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Esses dispositivos foram regulamentados pela recente Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o **acesso a informações**.

Dessa forma, esse segundo sentido é muito mais amplo que o anterior, uma vez que a publicidade torna-se um preceito geral e o sigilo a exceção.

Mas vale ressaltar: a publicidade é a regra, mas **não é um dever absoluto**. Nessa linha, com **exceção** dos **dados pessoais** (dizem respeito à **intimidade, honra e imagem das pessoas**) e das **informações classificadas por autoridades como sigilosas** (informações **imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado**), todas as demais informações devem ser disponibilizadas aos interessados, algumas de ofício (pela internet ou por publicações) e outras mediante requerimento.

As informações divulgadas de ofício constituem a denominada **transparência ativa**, ao passo que as informações que são fornecidas em virtude de solicitações representam a **transparência passiva**.

2.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Este é o "mais jovem" princípio constitucional. Foi incluído no artigo 37 pela Emenda Constitucional 19/1998 como decorrência da reforma gerencial, iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Assim, a eficiência diz respeito a uma atuação da administração pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível (desde que mantidos os padrões de qualidade) e no menor tempo.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro[11], o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

> **em relação ao modo de atuação do agente público**: espera-se a melhor atuação possível, a fim de obter os melhores resultados.

Como consequência desse primeiro sentido, foram introduzidas pela EC 19/1998 a exigência de **avaliação especial de desempenho** para aquisição de estabilidade e a possibilidade de perda de cargo público (flexibilização da estabilidade) em decorrência da **avaliação periódica de desempenho**.

[11] Di Pietro, 2014, p. 84.

quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública: exige-se que seja a mais racional possível, permitindo que se alcancem os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Nesse segundo contexto, exige-se um novo modelo de gestão: a administração gerencial. Assim, os controles administrativos deixam de ser predominantemente por processos para serem realizados por resultados. O momento do controle prévio passa a ser realizado prioritariamente *a posteriori* (após o ato), aumentando a autonomia do gestor, e melhorando a eficiência do controle. A transparência administrativa, o foco no cidadão, a descentralização e desconcentração, os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais, a ampla participação da sociedade no controle e no fornecimento de serviços são todos conceitos relacionados com este segundo aspecto da eficiência.

O princípio da eficiência surge do descontentamento da sociedade com a qualidade dos serviços e os inúmeros prejuízos causados em decorrência da morosidade administrativa. Assim, a atuação da Administração não deverá ser apenas legal, mas também eficiente.

Finalizando, é importante destacar que a busca da eficiência deve ocorrer em harmonia com os demais princípios da Administração Pública. Assim, não se pode deixar de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade somente para alcançar melhores resultados.

Por exemplo, se um agente público deixar de realizar a licitação em determinada situação, contratando a empresa de um amigo seu sobre o pretexto de que a contratação foi mais célere, barata e com mais qualidade, o ato será mais eficiente, porém será ilegal, imoral e contra a impessoalidade. Dessa forma, deverá ser considerado nulo.

Vamos resolver uma questão para consolidar o conhecimento!

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – TRT 7/2017) O princípio que rege a administração pública, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, e que exige dos agentes públicos a busca dos melhores resultados e um menor custo possível, é o da eficiência.

Comentário: questão bem simples. O princípio da eficiência consta expressamente na Constituição (dentro do LIMPE) e exige a busca pelos melhores resultados com o menor custo possível, ou seja, fazer mais com menos recursos.

Gabarito: correto.

3 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS

Os princípios abordados a seguir são considerados implícitos ou reconhecidos quando se tem como parâmetro a Constituição Federal.

No entanto, se considerarmos as normas infraconstitucionais, vários deles constam expressamente em alguma lei. Por exemplo, na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, constam expressamente os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Feita essa abordagem, vamos partir para o estudo específico dos princípios implícitos.

3.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O **princípio da supremacia do interesse público sobre o privado** é um princípio **implícito**, que tem suas aplicações explicitamente previstas em norma jurídica. Trata-se, pois, das **prerrogativas administrativas**.

A essência desse princípio está na **própria razão de existir da Administração**, ou seja, a Administração atua voltada aos interesses da coletividade. Assim, em uma situação de conflito entre interesse de um particular e o interesse público, este último deve predominar. É por isso que a doutrina considera esse um **princípio fundamental do regime jurídico administrativo**.

As prerrogativas administrativas são, portanto, os poderes conferidos à Administração, que lhe asseguram a posição de superioridade perante o administrado, aplicando-se somente nas relações em que o Poder Público atua em prol do interesse da coletividade. Podemos ver a aplicação desse princípio quando, por exemplo, ocorre a desapropriação de um imóvel, em que o interesse público prevalece sobre o proprietário do bem; ou no exercício do poder de polícia do Estado, quando são impostas algumas restrições às atividades individuais para preservar o bem-estar da coletividade.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público está presente tanto no momento de **elaboração da lei** como no momento de **execução** em concreto pela Administração Pública. Dessa forma, o princípio serve para inspirar o legislador, que deve considerar a predominância do interesse público sobre o privado na hora de editar normas de caráter geral e abstrato.

Assim, quando o legislador inclui a possibilidade de a Administração alterar de forma unilateral as cláusulas de um contrato administrativo, obrigando o particular a cumpri-las (desde que respeitados os limites e condições previstos na lei), fica evidente que o princípio da supremacia serviu de fonte inspiradora para a legislação.

Por outro lado, o princípio vincula a Administração Pública, ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa. Nesse contexto, quando a lei concede poderes à Administração para desapropriar, intervir, punir, é porque tem em vista atender ao interesse coletivo, que não pode ceder perante interesses individuais. Assim, a aplicação da lei deve ter como objetivo tutelar o interesse coletivo, não podendo ser utilizado com finalidades privadas como favorecimentos ou vantagens pessoais.

Por exemplo, quando a lei permite que uma prefeitura municipal faça a desapropriação de um imóvel, isso só deve ser feito quando o interesse geral assim o exigir. Caso a autoridade administrativa realize a desapropriação com o objetivo de punir um inimigo político do prefeito ou para favorecer determinado grupo empresarial, estará realizando por questões individuais, e não

gerais, desviando a finalidade da lei. Ou seja, estaremos diante de um vício de desvio de poder ou desvio de finalidade, tornando o ato ilegal.

Como dito acima, o princípio da supremacia se fundamenta na própria razão de ser do Estado, na busca de sua finalidade de garantir o interesse coletivo. Assim, é possível ver sua aplicação em diversas ocasiões como, por exemplo:

a) nos **atributos dos atos administrativos**, como a presunção de veracidade, legitimidade e imperatividade;

b) na existência das chamadas **cláusulas exorbitantes** nos contratos administrativos, que permitem, por exemplo, a alteração ou rescisão unilateral do contrato;

c) no exercício do **poder de polícia administrativa**, que impõe condicionamentos e limitações ao exercício da atividade privada, buscando preservar o interesse geral;

d) nas diversas formas de **intervenção do Estado na propriedade privada**, como a desapropriação (assegurada a indenização), a servidão administrativa, o tombamento de imóvel de valor histórico, a ocupação temporária, etc.



A imposição de restrições ao particular depende de previsão legal.

Por fim, deve-se destacar que nas situações em que a Administração não atuar diretamente para a consecução do interesse público, como nos contratos de locação, de seguro ou quando agir como Estado-empresário, não lhe cabe invocar o princípio da supremacia. Contudo, Alexandrino e Paulo destacam que, mesmo que indiretamente, ainda nessas situações – quando não são impostas obrigações ou restrições aos administrados –, os atos da Administração Pública revestem-se de aspectos próprios do direito público, a exemplo da presunção de legitimidade.

3.2 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Esse também é um princípio **implícito**. Representa o outro lado da moeda. Enquanto o princípio da supremacia representa as prerrogativas, o **princípio da indisponibilidade do interesse público** trata das **sujeições administrativas**.

As sujeições administrativas são **limitações e restrições impostas à Administração** com o intuito de evitar que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados[12]. Como exemplos de sujeições podemos mencionar a necessidade de licitar – para poder contratar serviços e adquirir bens; e a realização de concursos públicos, para fins de contratação de pessoas. Percebam que os particulares não se sujeitam a essas limitações.

[12] Barchet, 2008, p. 55-56.

Uma pessoa tem disposição de um bem quando é o seu proprietário. Contudo, essa não é a realidade da Administração ou de seus agentes. Como bem assevera José dos Santos Carvalho Filho, cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

Dessa forma, a Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome de terceiros, a coletividade. Por consequência, impõem limitações à alienação de bens, que só podem ocorrer nos termos previstos em lei; à contratação de pessoal efetivo, que deve seguir a regra de concurso público; à escolha de fornecedores para firmar contrato, que depende da realização de licitação, e por aí vai.

Uma informação importante é que, enquanto o princípio da supremacia do interesse pública não se aplica em algumas situações – como na exploração de atividade econômica – o princípio da indisponibilidade do interesse público está diretamente presente em qualquer atuação da Administração Pública.

Outro aspecto relevante é a relação do princípio da indisponibilidade do interesse público com o princípio da legalidade. Como vimos acima, Maria Di Pietro coloca o princípio da legalidade como um dos princípios basilares do Direito Administrativo. Para a autora é a legalidade que demonstra a preservação da liberdade dos indivíduos, por meio de restrições impostas ao Poder Público, uma vez que a Administração só pode fazer o que estiver previsto em lei, não podendo pautar-se pela autonomia de vontade prevista para o particular. Em outras palavras, a Administração deve seguir a "vontade da lei".

Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo afirmam que, justamente por não ter disposição sobre a coisa pública, toda atuação administrativa deve atender ao estabelecido em lei, único instrumento hábil a determinar o que seja interesse público. Isso porque a lei é a manifestação legítima do povo, que é o titular da coisa pública.



Nenhum princípio é ilimitado e irrestrito. Todos os princípios encontram alguma relativização na sua aplicação, permitindo a coexistência de todos os princípios no ordenamento jurídico. Assim, mesmo que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público sejam basilares para o Direito Administrativo, eles podem ser **relativizados** para preservar a aplicação dos outros princípios, como a moralidade e a eficiência.

Com base nisso, o STF já firmou entendimento sobre a possibilidade de a Administração fazer **acordos ou transações**[13], relativizando, assim, a aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público (e também da legalidade), sobremaneira quando o acordo seja a maneira mais eficaz de se beneficiar a coletividade (RE nº 253.885/MG).

[13] A transação é um instrumento previsto no Código Civil para que os interessados terminem um litígio mediante concessões mútuas (CC, art. 840). Em linguagem mais simples, a transação é um acordo em que um dos lados abre mão de parte de seu direito para evitar uma longa demanda judicial.

Além da relação com as sujeições administrativas, há outros dois sentidos para o princípio da indisponibilidade:

a) **poder-dever de agir**: sempre que o ordenamento jurídico conceder uma competência (poder) aos agentes públicos, esse poder representará também um dever. Assim, na situação concreta, a Administração deve agir conforme manda o interesse público, não podendo escolher se deve ou não fazer, mas aplicar o Direito. Um agente de trânsito, por exemplo, ao mesmo tempo em que tem o poder de aplicar uma multa, é obrigado a fazê-lo quando uma pessoa infringir uma regra de trânsito;

b) **inalienabilidade dos direitos concernentes a interesses públicos**: trata-se do **impedimento** imposto à Administração de transferir aos particulares os **direitos** relacionados aos interesses públicos que a lei lhe encarregou de defender. Assim, quando faz uma concessão, por exemplo, não se transfere o direito (ou a atividade propriamente dita), mas **somente o exercício da atividade**. Da mesma forma, não se pode alienar um bem que esteja vinculado à satisfação do interesse público.

A alienação de um bem ocorre quando o Estado transfere este bem a um terceiro. Em outras palavras, trata-se da venda de um bem. Ocorre que a Administração não pode se desfazer de seus bens quando eles estiverem afetados ao exercício do interesse público. Não é necessário aprofundar o assunto. O que devemos saber é que os bens públicos, quando possuírem uma finalidade própria relacionada à satisfação do interesse público, não podem ser alienados.

Por exemplo, um prédio utilizado como sede de uma prefeitura municipal não poderá ser alienado enquanto possuir essa destinação. Dessa forma, o princípio da indisponibilidade do interesse público impõe que os bens públicos, quando relacionados à satisfação do interesse público, são inalienáveis.

A única ressalva é que a inalienabilidade não é uma regra absoluta, existindo um procedimento legal que permita a alienação de bens.

Após essas abordagens, vamos resolver algumas questões!

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Auditor do Estado/Sefaz RS/2018) A previsão em lei de cláusulas exorbitantes aplicáveis aos contratos administrativos decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público.

Comentário: as cláusulas exorbitantes são poderes especiais que a administração dispõe, nos contratos administrativo, para fazer prevalecer o interesse público. Um exemplo de cláusula exorbitante é a possibilidade de alterar unilateralmente um contrato, independentemente da concordância da outra parte, dentro dos limites permitidos em lei. Nesse caso, portanto, as cláusulas exorbitantes são exemplos de aplicação do princípio da supremacia.

Gabarito: correto.

(Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da indisponibilidade do interesse público não impede a administração pública de realizar acordos e transações.

Comentário: o STF entende ser possível atenuar o princípio da indisponibilidade do interesse público, em particular na realização da transação, quando o ato não se demonstrar oneroso para a Administração e representar a melhor maneira para ultimar o interesse coletivo. Nesse sentido, vejamos a ementa do RE 252.885/MG: "Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. (...)".

Gabarito: correto.

3.3 PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

Os **princípios da razoabilidade** e da **proporcionalidade** exigem da administração pública a aplicação de limites e sanções dentro dos limites estritamente necessários para satisfazer o interesse público, sem aplicação de sanções ou restrições exageradas. Esses princípios não estão previstos de forma expressa na Constituição Federal, mas estão previstos na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública federal.

Muitas vezes, esses dois princípios são tratados como **sinônimos** ou, pelo menos, são aplicados de forma conjunta. Por conseguinte, tentar diferenciá-los é um trabalho um tanto difícil.

Os dois princípios se aplicam na **limitação do poder discricionário**. A discricionariedade ocorre quando a lei deixa uma margem de decisão para o agente público aplicá-la ao caso concreto. Por exemplo, a Lei 8.112/1990 apresenta, entre as penalidades aplicáveis aos servidores públicos, a advertência, a suspensão e a demissão. No caso concreto, caberá à autoridade responsável decidir qual das penalidades será cabível. Isso é a discricionariedade. Contudo, ela não pode ser exercida de forma ilimitada.

Vamos voltar ao exemplo. Quanto à suspensão, a Lei 8.112/1990 determina que ela será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de noventa dias. Agora, suponha que um servidor chegue atrasado, de forma injustificada, por uma hora e, por consequência, após a realização das formalidades legais, seja penalizado com advertência. Imagine que, uma semana após ser penalizado, o agente volte a chegar atrasado. Após o regular processo administrativo, a autoridade competente aplicou a penalidade de suspensão por noventa dias, ou seja, o limite máximo para este tipo de penalidade. Todavia, o atraso do servidor não gerou nenhum outro prejuízo nem prejudicou ninguém. Dessa forma, podemos considerar o ato da autoridade pública desarrazoado, uma vez que ele poderia ter alcançado a finalidade pública com uma pena muito menos gravosa. No caso, a autoridade agiu dentro de sua **competência**, cumpriu as **formalidades** – pois instaurou o devido processo administrativo – e teve como **finalidade** o interesse público – uma vez que buscou punir o agente para evitar novas irregularidades. Contudo,

a medida foi exagerada, incoerente com os fatos. Imaginem um novo atraso, novamente sem outros prejuízos, *seria o servidor demitido por isso*? [14]

Dessa forma, os princípios em comento realizam uma **limitação à discricionariedade administrativa**, em particular na restrição ou condicionamento de direitos dos administrados ou na imposição de sanções administrativas, permitindo que o Poder Judiciário anule os atos que, pelo seu **excesso**, mostrem-se ilegais e ilegítimos e, portanto, passíveis de **anulação**.

Após esse exemplo, podemos tentar conceituar os dois princípios.

A **razoabilidade** **impõe que, ao atuar dentro da discrição administrativa, o agente público deve obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas**. Dessa forma, ao fugir desse limite de aceitabilidade, os atos serão ilegítimos e, por conseguinte, serão passíveis de invalidação jurisdicional. São ilegítimas, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "*as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discrição manejada*".

A **proporcionalidade**, por outro lado, exige o **equilíbrio entre os meios que a Administração utiliza e os fins que ela deseja alcançar**, segundo os padrões comuns da sociedade, analisando cada caso concreto[15]. Considera, portanto, que as competências administrativas só podem ser exercidas validamente na **extensão** e **intensidade** do que seja realmente necessário para alcançar a finalidade de interesse público ao qual se destina. Em outras palavras, o princípio da proporcionalidade tem por objeto o controle do **excesso de poder**, pois nenhum cidadão pode sofrer restrições de sua liberdade além do que seja indispensável para o alcance do interesse público.

Dos conceitos apresentados acima, é possível perceber o quanto é difícil diferenciar um do outro. Nos dois casos, os agentes públicos não podem realizar exageros, devendo sempre obedecer a padrões de adequação entre meios e fins. Quanto ao **excesso de poder**, por exemplo, podemos afirmar seguramente que ele se aplica aos dois princípios. Nesse sentido, alguns doutrinadores chamam o princípio da razoabilidade de **princípio da proibição de excesso**;[16] enquanto outros relacionam esse aspecto (excesso de poder) ao princípio proporcionalidade[17].

Por isso, alguns autores consideram que o princípio da proporcionalidade é uma das facetas do princípio da razoabilidade[18], ou seja, aquele está contido no conceito deste. Isso porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração Pública e os fins que ela tem que alcançar.

Em que pese sirvam de fundamento para o Judiciário analisar os atos discricionários, os princípios não significam invasão ao poder de decisão do Administração Pública, naquilo que se chama

---

[14] Exemplo adaptado de Furtado, 2012, p. 101.

[15] Marinela, 2013, p. 56.

[16] *e.g.* Meirelles, 2013, p. 96; Marinela, 2013, p. 54.

[17] *e.g.* Mendes, 2001.

[18] Di Pietro, 2014, p. 81; Bandeira de Mello, 2014, p. 114.

mérito administrativo – conveniência e oportunidade. O juiz jamais poderá intervir quando o agente público possui duas alternativas igualmente válidas para alcançar a finalidade pública, ou seja, quando existe um grau de "liberdade" e o agente age dentro desse parâmetro, o Poder Judiciário não poderá desfazer o ato administrativo.

Entretanto, os atos desarrazoados, realizados de maneira ilógica ou incoerente, não estão dentro da margem de liberdade. As decisões que violarem a razoabilidade não são inconvenientes; mas são, na verdade, ilegais e ilegítimas, por isso passíveis de **anulação** mediante provocação do Poder Judiciário por meio da ação cabível. Nesse sentido, vejamos as palavras do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello:

> *Não se imagina que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o "mérito" do ato administrativo, isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita "liberdade" é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.*

Dessa forma, quando o Judiciário analisa um ato administrativo com fundamento da razoabilidade e proporcionalidade, ele não tomará como base a conveniência e oportunidade, mas a legalidade e legitimidade. Dessa forma, não se trata de revogação – que só pode ser realizada pela própria Administração –, mas de **anulação** do ato desarrazoado ou desproporcional.



Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não invadem o mérito administrativo, pois analisam a legalidade e legitimidade.

A proporcionalidade possui três elementos que devem ser analisados no caso concreto: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.



O **princípio da proporcionalidade** possui três elementos que devem ser observados no caso concreto:

a) **adequação (pertinência, aptidão)**: significa que o meio empregado deve ser compatível com o fim desejado. Os meios devem ser efetivos para os resultados que se deseja alcançar.

b) **necessidade (exigibilidade)**: não deve existir outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, isto é, o meio escolhido deve ser o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos;

c) **proporcionalidade em sentido estrito**: a vantagens a serem conquistadas devem superar as desvantagens.

Pela adequação, verifica-se se o ato realmente é um meio compatível para alcançar os resultados desejados. A necessidade, por outro lado, verifica se não existem outros atos que causem menos limitação e, ainda assim, sirvam para satisfazer o interesse público. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito avalia se as vantagens conquistadas superam as limitações impostas ao administrado.

Na Lei 9.784/1999, podemos encontrar diversas aplicações desses princípios. Por exemplo, o art. 29, § 2º, estabelece que os "atos de instrução que exijam a atuação dos interessados **devem realizar-se do modo menos oneroso para estes**". Já o parágrafo único, art. 2º, dispõe que, nos processos administrativos, deve ser observados, entre outros, os seguintes critérios: "***adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias*** *ao atendimento do interesse público*" (inc. VI); "observância das **formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados" (inc. VIII); "***adoção de formas simples, suficientes*** *para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados*".

Com efeito, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não servem apenas para o controle dos atos administrativos[19], mas de **qualquer outra função do Estado**. Nesse contexto, não é raro o STF pode declarar a inconstitucionalidade material – aquela que se relaciona com o conteúdo – de uma lei (que se insere na função legislativa) se ela se mostrar desproporcional ou desarrazoada.[20]

Da mesma forma, quando o legislador for elaborar uma lei, deverá elaborá-la dentro dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade. Por exemplo: se o legislador resolver criar restrições de acesso a determinado cargo público, não poderá criar restrições exageradas, desproporcionais, uma vez que tal limitação poderá ser considerada inconstitucional por restringir desnecessariamente o acesso ao cargo.

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018) O princípio da proporcionalidade, que determina a adequação entre os meios e os fins, deve ser obrigatoriamente observado no processo

[19] Exemplo de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade no controle de ato administrativo encontra-se no RMS 28208/DF, em que o STF anulou a pena de demissão de servidor, uma vez que o suposto delito cometido não ficou comprovado no âmbito Penal, além de não se ter notícia da prática de outros atos irregulares por parte do agente, podendo-se afirmar que se tratava de servidor público possuidor de bons antecedentes, além de detentor de largo tempo de serviço prestado ao Poder Público.

[20] Por exemplo, na ADI 855/PR, o STF declarou inconstitucional lei que obrigava os estabelecimentos que comercializem gás liquefeito de petróleo a pesarem, à vista do consumidor, os botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto ante a eventual verificação de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente. A Corte entendeu que esse tipo de balança não alcançaria os benefícios desejados, uma vez que sua utilização ensejaria custos elevados, alta capacidade tecnológica e inviabilizaria, por exemplo, a entrega domiciliar.

administrativo, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Comentário: a legislação de processo administrativo exige a aplicação de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, VI), sendo essa justamente a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Gabarito: correto.

3.4 PRINCÍPIO DO CONTROLE OU DA TUTELA

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio do **controle** ou da **tutela** serve foi elaborado para assegurar que as entidades da Administração Indireta observem o princípio da especialidade[21]. Esse princípio é representado pelo controle da Administração Direta sobre as atividades das entidades administrativas, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais.

Dessa forma, são colocados em confronto a **independência** da entidade, que possui autonomia administrativa e financeira; e a necessidade de **controle**, uma vez que a entidade política (União, estados, Distrito Federal e municípios) precisa se assegurar que a entidade administrativa atue em conformidade com os fins que justificaram a sua criação.

Contudo, como não há subordinação entre a Administração Direta e a Indireta, mas tão somente vinculação, a regra será a autonomia; sendo o controle a exceção, que não poderá ser presumido, isto é, só poderá ser exercido nos limites definidos em lei.

3.5 PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA

Não se pode esperar que os agentes públicos sempre tomem as decisões corretas no desempenho de suas funções. Dessa forma, é imperioso que exista uma forma de a Administração corrigir os seus próprios atos.

Nesse sentido, o **princípio da autotutela** estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os seus próprios atos, **anulando-os** quando ilegais ou **revogando-os** quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Este princípio decorre possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que "*A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos*", e 473, que dispõe o seguinte:

[21] Vamos falar do princípio da especialidade ainda nesta aula.

> **Súmula nº 473 -** A Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam **ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de **conveniência** ou **oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifos nossos)

Atualmente, o princípio ganhou previsão legal, conforme consta no art. 53 da Lei 9.784/1999: "*A Administração **deve** anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e **pode** revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*" (grifos nossos).

Nesse contexto, a autotutela envolve dois aspectos da atuação administrativa:

- **legalidade**: em relação ao qual a Administração procede, de ofício ou por provocação, a anulação de atos ilegais; e
- **mérito**: em que reexamina atos anteriores quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção ou desfazimento (revogação).

Quanto ao **aspecto da legalidade**, conforme consta na Lei 9.784/1999, a Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um **poder-dever**, ou seja, uma obrigação. Dessa forma, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever **de ofício** da Administração.

Todavia, no Brasil vigora o **princípio da inafastabilidade de tutela jurisdicional** (sistema de jurisdição única), segundo o qual a lei não afastará do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXV). Assim, o controle de legalidade realizado pela própria Administração Pública não afasta a competência do Poder Judiciário de controlar a legalidade dos atos públicos.

A diferença, no entanto, é que a Administração pode agir de ofício, enquanto o Poder Judiciário só atuará mediante provocação.

A Administração não se limita ao controle de atos ilegais, pois poderá retirar do mundo jurídico **atos válidos**, porém que se mostraram inconvenientes ou inoportunos. Nesse caso, não estamos mais falando de controle de legalidade, mas de **controle de mérito**. Dessa forma, após o juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade, a Administração poderá **revogar** o ato. Aqui reside uma segunda diferença da autotutela para o controle judicial, pois somente a própria Administração que editou o ato poderá revogá-lo, não podendo o Poder Judiciário anular um ato válido, porém inconveniente de outro Poder.

Vale dizer, o Poder Judiciário poderá anular um ato ilegal de outro Poder, porém não poderá revogar um **ato válido**. Isso ocorre porque o controle judicial analisa os aspectos de legalidade e legitimidade, mas não pode se imiscuir no mérito administrativo.[22]

[22] O Poder Judiciário, e os demais órgãos de controle, não poderão invadir o mérito, ou seja, a conveniência e a oportunidade que cabe ao gestor. Todavia, isso **não** impede o controle dos atos discricionários, que poderão ser analisados sobre o prisma da legalidade e legitimidade. Assim, se um ato discricionário fugir da liberdade atribuída pela lei ao agente público, ou então se for

Cumpre frisar, no entanto, que o controle judicial faz parte da função típica do Poder Judiciário, que ocorrerá, por exemplo, quando esse Poder anula um ato administrativo do Poder Executivo. Contudo, quando estiver exercendo a sua função atípica de administrar (*função administrativa*), o Poder Judiciário também poderá revogar os seus próprios atos. Isso porque, nesse caso, estará atuando como um órgão administrativo e não como "*Poder Judiciário*".

Dessa forma, a autotutela é mais ampla que o controle judicial em dois aspectos. Em primeiro lugar, porque permite a atuação, tanto na revogação quanto na anulação, **de ofício**, ou seja, independentemente de provocação; enquanto a tutela jurisdicional pressupõe necessariamente tal manifestação (princípio da inércia). Em segundo lugar, porque somente na autotutela é possível **revogar** os atos administrativos.

RESUMINDO

	Autotutela	Controle judicial
Legalidade	Poderá **anular** seus atos, de ofício ou por provocação.	Poderá **anular**, somente por provocação.
Mérito (conveniência e oportunidade	Poderá **revogar** seus atos, de ofício ou por provocação	**Não** pode revogar.

A despeito de ser um poder-dever, nem sempre a anulação será a melhor alternativa. Em alguns casos, o administrador **deverá anular** os atos ilegais, salvo quando a sua retirada causar danos graves ao interesse público, motivo que, considerando a sua supremacia, justifica a manutenção do ato, desde que não se perca de vista a proporcionalidade entre o benefício e o prejuízo causados, além do princípio da segurança jurídica.[23]

Com efeito, a autotutela também encontra limites no **princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas**. Assim, conforme consta no art. 54 da Lei 9.784/1999, o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Assim, após esse prazo, o exercício da autotutela se torna incabível.

Finalmente, outra limitação para a autotutela se refere à necessidade de oportunizar o **contraditório** e a **ampla defesa**, por meio de processo administrativo, às pessoas cujos interesses serão afetados negativamente em decorrência do desfazimento do ato.

realizado de forma desproporcional, poderá o Poder Judiciário realizar o controle, **anulando** o ato. Dessa forma, não ocorreu revogação, mas sim a anulação em virtude de o ato ocorrer fora dos parâmetros legais, ou seja, o ato **não** era válido.

[23] Marinela, 2013, p. 64.

Todavia, conforme ensina Lucas Rocha Furtado[24], a necessidade de direito de defesa só ocorre nas hipóteses de **atos individuais** – definidos estes como os atos que afetam pessoa ou pessoas determinadas –, como a anulação da nomeação de uma pessoa aprovada em concurso. Nesse caso, a nomeação é um ato individual, pois alcançou uma pessoa determinada. Para anular esse ato, deverá ser oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao interessado, que poderá trazer argumentos para evitar o desfazimento do ato. Por outro lado, quando os atos forem gerais, como a anulação de um concurso público por motivo de vazamento de gabarito, não se fala em direito de defesa.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta um segundo significado do princípio da autotutela. De acordo com a doutrinadora, a autotutela também se refere ao poder que a Administração Pública possui para **zelar pelos bens que integram o seu patrimônio**, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Assim, ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que coloquem em risco a conservação desses bens.

Vamos resolver algumas questões?

ESTA CAI NA PROVA!

(FCC – Técnico Judiciário/TRT 11/2017) A atuação da Administração é pautada por determinados princípios, alguns positivados em âmbito constitucional ou legal e outros consolidados por construções doutrinárias. Exemplo de tais princípios são a tutela ou controle e a autotutela, que diferem entre si nos seguintes aspectos é através da tutela que a Administração direta exerce o controle finalístico sobre entidades da Administração indireta, enquanto pela autotutela exerce controle sobre seus próprios atos.

Comentário: a tutela trata do controle finalístico exercido pela Administração direta sobre a indireta, ou seja, trata-se de um controle que tem o objetivo de verificar o cumprimento das finalidades legais das entidades administrativas. Por outro lado, a autotutela trata do controle da administração sobre os seus próprios atos, permitindo realizar a anulação ou revogação, conforme o caso. Logo, o item está certo.

Gabarito: correto.

3.6 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

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

O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidirem, **apresentem os fundamentos que os levaram a tal**

[24] Furtado, 2012, p. 114.

posicionamento. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais.[25]

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles,[26] para o direito público a vontade do administrador é irrelevante, pois os seus desejos, ambições programas e atos não possuem validade jurídica se não estiverem alicerçadas no Direito e na Lei. Dessa forma, como ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração da base legal e de seu motivo.

As discussões doutrinárias deixam dúvidas sobre a necessidade ou não de motivar todos os atos administrativos. Alguns doutrinadores[27] entendem que, em alguns atos administrativos, oriundos do **poder discricionário**, a justificação será dispensável, bastando demonstrar a **competência** e a conformação do **ato com o interesse público**.

Contudo, o posicionamento da doutrinária majoritária e da jurisprudência, não é esse. A professora Maria Di Pietro[28] assevera que a obrigatoriedade de motivar se justifica em qualquer tipo de ato, pois se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. No mesmo sentido, Lucas Rocha Furtado[29] ensina que **todos os atos administrativos devem ser motivados, sejam eles discricionários ou vinculados**, com uma única exceção, que é a **exoneração de ocupante de cargo em comissão, conhecida como exoneração *ad nutum***, uma vez que possui tratamento constitucional próprio[30].

Na mesma linha, o STJ entende que o motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo, sendo que a motivação é obrigatória ao exame da finalidade e da moralidade administrativa.[31]

Com efeito, a Lei 9.784/1999 determina que a "*indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*" é um dos critérios aplicáveis ao processo administrativo (art. 2º, parágrafo único, VII). Além disso, "os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação **dos fatos** e **dos fundamentos jurídicos**" (art. 50). Em seguida, a Lei dispõe que os atos administrativos devem ser motivados quando:

> *I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;*
>
> *II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;*

---

[25] Para o Poder Judiciário, todavia, este princípio consta expressamente no inc. X, art. 93 – que também se aplica ao Ministério Público por determinação do art. 129, §4º – que determina que as "*decisões administrativas dos tribunais serão **motivadas** e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros*". Para concursos, contudo, vale a regra geral: o princípio da motivação é implícito.

[26] Meirelles, 2013, p. 106.

[27] *e.g.* Meirelles, 2013, p. 107.

[28] Di Pietro, 2014, p. 82.

[29] Furtado, 2012, p. 104.

[30] Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público [...], **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**;

[31] STJ, AgRg no RMS 15.350/DF: "*1. O motivo é requisito necessário à formação do ato administrativo e a motivação, alçada à categoria de princípio, é obrigatória ao exame da legalidade, da finalidade e da moralidade administrativa*".

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.

Segundo a Lei de Processo Administrativo, a motivação deve "*ser **explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato*" (art. 50, §1º). Nesse caso, percebe-se a possibilidade da ***motivação aliunde***, que é realizada pela mera referência, no ato, a pareceres, informações ou propostas anteriores.[32] Por exemplo: em um processo administrativo foi emitido um parecer jurídico sobre determinado assunto; ao decidir, a autoridade não precisa "copiar" todo o conteúdo do parecer em sua motivação, bastando a mera menção do parecer como fundamento de sua decisão (isso se a autoridade concordar com o conteúdo do parecer).

A Lei dispõe ainda que, "*na solução de vários assuntos da mesma natureza*", poderá ser utilizado **meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões**, desde que isso não prejudique direito ou garantia dos interessados (art. 50, § 1º).

Por fim, a motivação das "**decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais**" deverá constar da respectiva ata ou de termo escrito (art. 50, §2º).

3.7 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Pelo princípio da continuidade, os serviços públicos devem ser prestados de maneira contínua, ou seja, sem parar. Isso porque é justamente pelos serviços públicos que o Estado desempenha suas funções essenciais ou necessárias à coletividade. Segundo Carvalho Filho, a "consequência lógica desse fato é a de que **não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade**".

Em que pese a aplicação desse princípio seja principalmente na prestação de serviços públicos, ele se aplica a **qualquer atividade administrativa**. Nessa linha, a paralisação da Administração em suas atividades administrativas internas também pode trazer prejuízos ao interesse público.



[32] A motivação *aliunde* é aceita pela doutrina (Meirelles, 2013, p. 108) e também na jurisprudência (STF, MS 25518/DF).



Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta as seguintes consequências do princípio da continuidade[33]:

a) proibição de greve dos servidores públicos – essa **não é mais uma proibição absoluta**, uma vez que o art. 37, VII, determina que "o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica";

b) necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas;

c) impossibilidade, para quem contratada com a Administração, de invocar a cláusula da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público *[na verdade, não temos uma impossibilidade, mas uma limitação. Por exemplo, a Lei 8.666/1993 determina que o particular deverá continuar a cumprir o contrato, mesmo após um atraso de até 90 (noventa) dias nos pagamentos devidos (art. 78, XV)*;

d) faculdade que se reconhece à Administração de utilizar os equipamentos e instalações da empresa com que ela contrata, para assegurar a continuidade do serviço;

e) com o mesmo objetivo, a encampação da concessão de serviço público.

Outra situação que demonstra a aplicação do princípio da continuidade dos serviços públicos é a possibilidade de **reversão dos bens** necessários à prestação dos serviços públicos nos contratos de concessão ou permissão. Isso significa que os bens que as delegatárias de serviços públicos utilizam na prestação dos serviços serão, ao término do contrato, incorporados ao patrimônio da Administração Pública, realizando-se a devida indenização daqueles que ainda não amortizados.

A continuidade dos serviços públicos guarda relação com o **princípio da supremacia do interesse público**, pois pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventuais interesses particulares. Também guarda relação com o **princípio da eficiência**, pois um dos aspectos da qualidade dos serviços públicos é justamente que eles não sofram solução de continuidade.

Por essa razão, acaba limitando, em algumas hipóteses, os direitos individuais, buscando assegurar o interesse maior da coletividade. Nesse sentido, vale trazer a situação do exercício do **direito de greve** pelos servidores públicos. Inicialmente, o STF entendia o direito de greve era norma de eficácia limitada e que, portanto, não poderia ser exercida enquanto não fosse editada a lei específica prevista no art. 37, VII. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os mandatos de injunção 670-ES, 708-DF e 712-PA, decidiu pela aplicação da Lei 7.783/1989 – que regulamenta o direito de greve dos trabalhadores – suprimindo temporariamente a omissão legislativa. Com isso, os servidores públicos **passaram a poder exercer o seu direito constitucional**.

Atualmente, no entanto, há muita discussão em relação ao direito de greve de determinadas categorias, sobretudo aquelas consideradas essenciais. O STF já chegou a afirmar que determinadas categorias seriam **privadas do direito de greve**, como as que exercem atividades

[33] Di Pietro, 2014, pp. 71-72.

relacionadas com a **manutenção da ordem pública e a segurança pública**, a **administração da Justiça**, as **carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis**, inclusive as de **exação tributária**, e a **saúde pública**[34]. Contudo, esse tema ainda não foi discutido de forma mais aprofundada no STF.

Em relação aos policiais civis, porém, o entendimento já está consolidado na linha de que o direito de greve é **inconstitucional**. Nessa linha, entendeu o STF que o exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é **vedado** aos **policiais civis** e a **todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública**.[35] Vale lembrar que os militares em geral já não possuem direito de greve, por expressa disposição da Constituição Federal (art. 142, § 3º, IV). Com isso, tanto os policiais civis como os policiais militares não podem exercer o direito de greve.

Ainda em relação ao direito de greve e ao princípio da continuidade, o STF também já firmou o entendimento de que a administração pública **deve proceder ao desconto dos dias de paralisação** decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitindo, todavia, a compensação em caso de acordo. Essa regra do desconto, contudo, não se aplica quando ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público, a exemplo do atraso no pagamento da remuneração dos servidores.[36]

Em resumo, podemos dizer o seguinte:

a) em regra, os servidores possuem direito à greve, nos termos da legislação aplicável aos trabalhadores;

b) os militares **não possuem direito à greve**, conforme expressamente dispõe a Constituição Federal (CF, art. 142, IV);

c) os policiais civis são equiparados, em relação ao direito de greve, aos policiais militares, sendo **vedado o direito de greve** (ARE 654.432/GO; Rcl 11246 AgR/BA);

d) uma vez iniciada a greve, a Administração deve proceder ao desconto dos dias de paralisação, permitindo-se a compensação de horário; porém, o desconto será incabível se a greve decorreu de conduta ilícita do poder público (RE 693.456/RJ).

Além disso, o princípio da continuidade já foi invocado pelo Tribunal de Contas da União, que, ao identificar falhas em procedimento licitatório utilizado para contratar determinada empresa para prestar serviços essenciais à Administração Pública, optou por determinar que o órgão realizasse nova licitação, sem fixar, no entanto, prazo para que o órgão anulasse o contrato. Com isso, o TCU permitiu que fosse dada **continuidade aos serviços** durante o período estritamente necessário para a realização da nova contratação[37].

---

[34] STF: Rcl 6.568-SP.

[35] ARE 654.432/GO. Vide também a Rcl 11246 AgR/BA.

[36] RE 693.456/RJ, 27.10.2016.

[37] Acórdão 57/2000-TCU-Plenário: *"3. Acerta, a meu ver, a unidade instrutiva ao propor que o Tribunal determine à ICC a imediata realização de procedimento licitatório para a supressão da impropriedade acima referida e, ao mesmo tempo, sugerir a*

Além disso, o princípio da continuidade relaciona-se com o dever do dever público de manter o **equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos administrativos. No meio privado, os contratos somente podem ser alterados por acordo das partes. Nos contratos administrativos, por outro lado, a Administração pode realizar alterações unilaterais, ou seja, mesmo sem concordância prévia da outra parte. Contudo, essas alterações **não podem** modificar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato – por exemplo: se o contratado ia receber R$ 100,00 pelo fornecimento de 10 unidades de um produto; deverá receber R$ 120,00 se as quantidades forem alteradas para 12, mantendo o equilíbrio financeiro inicial. Se a Administração pudesse alterar unilateralmente o equilíbrio-financeiro, o contratado poderia sofrer prejuízos, tornando insustentável a continuidade da prestação do serviço. Daí a aplicação do princípio da continuidade do serviço público.

Todavia, a continuidade **não possui caráter absoluto**, existindo situações em que é possível a paralisação temporária dos serviços públicos. Eventualmente, o serviço poderá ser paralisado temporariamente para reparos técnicos ou para a realização de obras de expansão e melhorias dos serviços.[38]

Nesse sentido, a Lei 8.987/1995 prescreve que **não se caracteriza como descontinuidade do serviço** a sua interrupção em situação de emergência ou, após prévio aviso, quando: (a) motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; (b) por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (art. 6º, §3º). Dessa forma, é plenamente possível a suspensão de serviço por falta de pagamento de fatura, mas que deverá ser restabelecido tão logo o débito seja quitado.

Vamos resolver algumas questões de provas.

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Técnico Judiciário/TRE PE/2017) O princípio da continuidade dos serviços públicos

a) afasta a possibilidade de interrupção, ainda que se trate de sistema de remuneração por tarifa no qual o usuário dos referidos serviços esteja inadimplente.

b) diz respeito, apenas, a serviços públicos, não alcançando as demais atividades administrativas.

c) torna ilegal a greve de servidores públicos.

d) tem relação direta com os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público.

e) impede a paralisação, ainda que a justificativa desta seja o aperfeiçoamento das atividades.

Comentário:

continuidade da execução dos serviços por parte da atual prestadora. Essa solução parece-me consentânea com o princípio da continuidade do serviço público, que não permite a interrupção dos serviços referidos, necessários à preservação do patrimônio público". Veja também: Furtado, 2012, p. 113.

[38] Carvalho Filho, p. 38, 2017.

a) a legislação permite a interrupção dos serviços por falta de pagamento da tarifa da prestação dos serviços. Nesse caso, prevalece o interesse público em detrimento do interesse privado, pois se não fosse possível a interrupção do serviço por inadimplência, consequentemente o custeio dos serviços poderia ser tornar inviável pela falta de pagamento de vários usuários – ERRADA;

b) o princípio aplica-se predominantemente aos serviços públicos, porém alcança todas as atividades administrativas, já que a interrupção destas também afeta o interesse público – ERRADA;

c) a greve dos servidores públicos não é, em si, ilegal, pois se trata de um direito assegurado na Constituição Federal. A falta de regulamentação específica, entretanto, fez o STF determinar a aplicação das normas privadas aos servidores públicos, até que o Poder Legislativo elabore a norma correspondente. Porém, ressalva-se que algumas categorias não podem exercer o direito de greve, seja por expressa previsão constitucional (militares), ou por entendimento do STF (policiais civis, categorias de segurança pública) – ERRADA;

d) o princípio da continuidade tem relação com o princípio da supremacia, pois deve prevalecer o interesse público em detrimento do interesse privado da empresa ou do agente que pretende paralisar a sua prestação; e também tem relação com o princípio da eficiência, pois a qualidade do serviço é diretamente ligada à sua prestação continuada – CORRETA;

e) o princípio não é absoluto, uma vez que pode ocorrer a paralisação temporária, seja por manutenção ou aperfeiçoamento do serviço, ou ainda em virtude de inadimplência no pagamento da fatura – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

3.8 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

O princípio do contraditório e da ampla defesa decorre do art. 5º, LV, da Constituição Federal, que determina que "aos **litigantes**, em processo judicial ou **administrativo**, e aos **acusados** em geral **são assegurados o contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes". Além disso, eles constam expressamente no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999.

Conforme ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover,[39] a Constituição estende as garantias a todos os processos administrativos, sejam eles punitivos, caso em que estaremos falando dos acusados, ou não punitivos, quando os envolvidos são apenas litigantes. Em síntese, o princípio do contraditório e da ampla defesa deve ser aplicado tanto em processos punitivos quanto nos não punitivos.

O contraditório e a ampla defesa estão intimamente relacionados com o princípio do devido processo legal. Na verdade, alguns autores os consideram eles subprincípios deste. O devido processo legal está previsto na CF, art. 5º, LIV, nos seguintes termos: "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal***". Por esse princípio, a autoridade

[39] Grinover, *apud* Meirelles, 2013, p. 109.

administrativa deve atuar, material e formalmente, nos termos que o direito determinar, impedindo que o processo de decisão do Poder Público ocorra de maneira arbitrária[40].

Dessa forma, consagra-se a exigência de um processo formal e regular, realizado nos termos de previsão legal, impedindo que a Administração Pública tome qualquer medida contra alguém, atingindo os seus interesses, sem lhe proporcionar o **direito ao contraditório e a ampla defesa**.

O **contraditório** se refere ao direito que o interessado possui de **tomar conhecimento das alegações** da parte contrária e contra eles **poder se contrapor**, podendo, assim, influenciar no convencimento do julgador. A **ampla defesa**, por outro lado, confere ao cidadão o direito de alegar e provar o que alega, podendo se valer **de todos os meios e recursos juridicamente válidos**, vedando, por conseguinte, o cerceamento do direito de defesa.

Decorre da ampla defesa o direito de apresentar os argumentos antes da tomada de decisão; de tirar cópias do processo; de solicitar produção de provas; de interpor recursos administrativo, mesmo que não exista previsão em lei para tal etc.

Por fim, a ampla defesa abrange também o direito à defesa técnica. Contudo, em processos administrativos, cabe ao interessa decidir se precisa ou não de defesa técnica, conforme entendimento do STF constante na **Súmula Vinculante nº 5**: "*A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*".

PRESTE MAIS ATENÇÃO!!

Em processo administrativo disciplinar, não é obrigatória a defesa técnica por advogado.

Vejamos como esses princípios são exigidos em provas.

ESTA CAI NA PROVA!

(FGV – Analista Legislativo Municipal/Câmara de Salvador – BA/2018) Processo administrativo é um conjunto concatenado de atos administrativos sequenciais, respeitada a ordem legal, com uma finalidade específica que não confronte com o interesse público, ensejando a prática de um ato final. Como corolário do princípio da ampla defesa vigente no processo administrativo, tem-se a defesa técnica, que é exercida pela imprescindível presença de advogado no processo administrativo disciplinar, sob pena de nulidade.

Comentário: conforme enunciado da Súmula Vinculante º 5 do STF, a "*falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição*". Logo, a defesa por advogado **não** é indispensável, motivo pelo qual a questão está errada.

Gabarito: errado.

[40] Marinela, 2013, p. 51.

3.9 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

O princípio da especialidade reflete a ideia de **descentralização administrativa**, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Decorre, ademais, dos princípios da **legalidade** e da **indisponibilidade do interesse público**.

Nessa linha, vale dizer que a Constituição Federal exige edição de lei específica para a **criação ou autorização de criação** das entidades da Administração Indireta (art. 37, XIX). Nesse caso, a lei deverá apresentar as **finalidades específicas** da entidade, vendando, por conseguinte, o exercício de atividades diversas daquelas previstas em lei, sob pena de nulidade do ato e punição dos responsáveis.

Embora tenha sido criado inicialmente para as autarquias, uma das espécies de entidades administrativas, o princípio aplica-se modernamente a todas as pessoas administrativas que integram a Administração Pública Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

3.10 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO À CONFIANÇA

O **princípio da segurança jurídica**, também conhecido como **princípio à confiança legítima**, é um dos subprincípios básicos do Estado de Direito, fazendo parte do sistema constitucional como um todo e, portanto, trata-se de um dos mais importantes princípios gerais do Direito.

Ele tem por objetivo **assegurar a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas**, considerando a inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo, jurisprudencial ou de interpretação administrativa das normas jurídicas.

Tal princípio mostra-se, sobretudo, no **conflito entre o princípio da legalidade com a estabilidade das relações jurídicas consolidadas** com o decurso do tempo. Muitas vezes, anular um ato após vários anos de sua prática poderá ter um efeito mais perverso do que a simples manutenção de sua ilegalidade.

Trata-se de um princípio com diversas aplicações, como a **proteção ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada**. Além disso, é fundamento da **prescrição e da decadência**, evitando, por exemplo, a aplicação de sanções administrativas vários anos após a ocorrência da irregularidade. Ademais, o princípio é a base para a **edição das súmulas vinculantes**, buscando pôr fim a controvérsias entre os órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarretem "**grave insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica" (CF, art. 103-A, §1º).

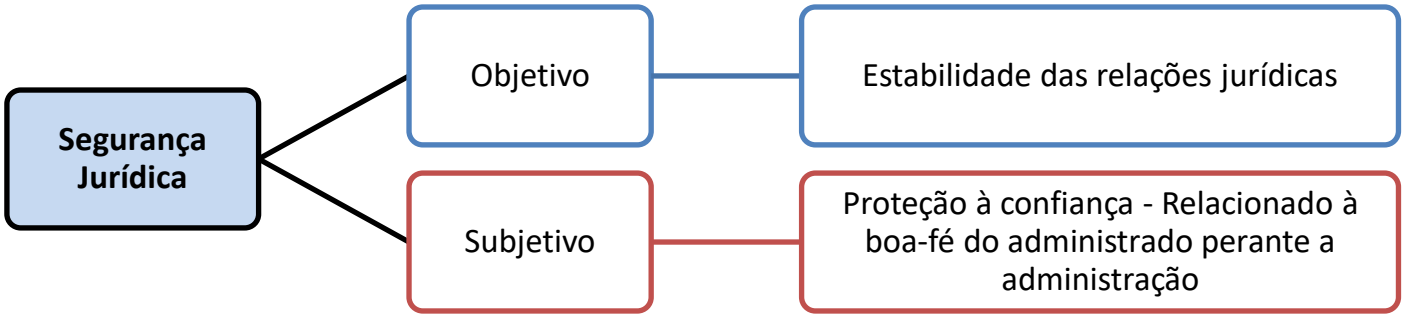
O princípio da segurança jurídica possui previsão no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999[41]. Além disso, o inciso XIII, do parágrafo único, do mesmo artigo, determina que a Administração Pública deve obedecer ao critério da "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**".

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

Não se busca evitar que a Administração evolua e, por conseguinte, modifique o seu entendimento sobre as normas. Na verdade, deseja-se evitar que esse entendimento seja aplicado de forma retroativa, alterando as decisões já tomadas. Assim, a nova interpretação deverá ser aplicada somente aos casos futuros.

Segundo Di Pietro, a segurança se relaciona com a ideia de **boa-fé**. Caso a Administração adote determinado entendimento como correto, aplicando-o ao caso concreto, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que eles foram praticados com base em errônea interpretação. Busca-se, assim, que os direitos dos administrados não fiquem flutuando conforme a variação de entendimentos da Administração ao longo do tempo.

Ademais, a doutrina costuma **diferenciar** os princípios da **segurança jurídica** e da **proteção à confiança**. O primeiro trata do **aspecto objetivo** do conceito, indicando a inafastabilidade da estabilização jurídica; o segundo, por sua vez, trata do **aspecto subjetivo**, que reflete o sentimento do indivíduo em relação aos atos que possuem presunção de legitimidade e de aparência de legalidade.[42] Vale dizer, o aspecto subjetivo (proteção à confiança), trata da boa-fé que os indivíduos possuem ao crer que os atos estatais foram praticados conforme a lei.



Nesse contexto, vale analisarmos o conteúdo do art. 54 da Lei 9.784/1999, que dispõe que o "*direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários* ***decai em cinco anos****, contados da data em que foram praticados,* ***salvo comprovada má-fé***". Tal regra, conjuga simultaneamente o aspecto do tempo e da boa-fé. Primeiro porque a estabilização jurídica surge pelo decurso do tempo (segurança jurídica), mas também depende do aspecto subjetivo: a boa-fé do beneficiário do ato (proteção à confiança).

Dessa forma, evita-se que a Administração, **por meio do exercício da autotutela**, anule atos administrativos após cinco anos contados da data em que foram realizados, excepcionando os casos de comprovada má-fé. Nesses casos, buscando estabilizar as relações jurídicas, flexibiliza-se o princípio da legalidade convalidando atos viciados.

Com base nos postulados da segurança jurídica e da proteção à confiança, o STJ já firmou o entendimento de que é incabível a devolução de parcelas remuneratórias **percebidas de boa-fé** pelo agente público, mas que a decisão que fundamentou o pagamento venha a ser desfeita por se considerar que foi adotada em virtude de errônea ou inadequada interpretação da lei.[43] Vale dizer:

---

[42] Carvalho Filho, 2017, p. 38.

[43] RESp 1.244.182/PB, de 10/10/2012; o Tribunal de Contas da União possui entendimento semelhante, porém com exigência de erro escusável na interpretação de lei, conforme **Súmula TCU 249**: "*É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de*

a administração tinha um entendimento sobre a matéria, mas depois mudou a sua interpretação – nesse caso, o agente público não terá que devolver aquilo que já percebeu, mas não continuará percebendo a vantagem daquele momento em diante. Em termos mais simples: o que passou, passou!

Além disso, o princípio da segurança jurídica, no aspecto subjetivo (proteção à confiança), se aplica na preservação dos efeitos de um ato administrativo nulo, mas que tenha **beneficiado terceiros de boa-fé**. O exemplo clássico ocorre quando uma pessoa é aprovada em concurso público para o qual se exigia curso superior. Posteriormente, a pessoa é empossada e passa a expedir autorizações de anuência de entrada de produtos importados no Brasil. Contudo, alguns meses depois, constata-se que a pessoa não possuía o curso superior, fazendo com que sua nomeação seja anulada. Nesse caso, não faria sentido anular todas as anuências expedidas pelo agente público investido irregularmente, uma vez que o ato foi praticado com **aparência** de legalidade e as pessoas beneficiados sequer tinham ideia de que o agente não estava legalmente investido no cargo. Nessas situações, o princípio da segurança jurídica fundamenta a preservação dos efeitos do ato que tenham atingido os terceiros que agiram de boa-fé, ou seja, aqueles que agiram dentro da legalidade e que não faziam ideia da ilicitude presente na investidura do agente.

Vamos resolver mais uma questão?!

ESTA CAI NA PROVA!

(Cespe – Analista Judiciário/STJ/2018) Em decorrência do princípio da segurança jurídica, é proibido que nova interpretação de norma administrativa tenha efeitos retroativos, exceto quando isso se der para atender o interesse público.

Comentário: na verdade, o princípio da segurança jurídica veda a aplicação retroativa de nova interpretação. Isso não significa que ele vede a evolução da interpretação, uma vez que, no direito, é muito comum a mudança de entendimentos conforme os acontecimentos da sociedade. O que se veda é que essa nova interpretação volte no tempo. Por isso, o novo entendimento vale do momento em que ele for proferido em diante. Nessa linha, o item está incorreto, pois não se pode alegar o interesse público para voltar no tempo com a interpretação. Por exemplo: se a administração mudar o entendimento sobre o pagamento de um benefício, "voltar no tempo" pode atender ao interesse público, pois isso representaria a devolução de dinheiro já pago. Contudo, isso fere o princípio da segurança jurídica (tanto no aspecto objetivo como subjetivo).

Gabarito: errado.

interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais". Por fim, segue o mesmo sentido a Súmula Administrativa 34 da AGU: "Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública".

3.11 OUTROS PRINCÍPIOS

Princípio da hierarquia: trata de relação de coordenação e de subordinação presente na administração. Assim, como regra, o subordinado deve cumprir as ordens emanadas de seus superiores hierárquicos. Além disso, representam aplicação do poder hierárquico a possibilidade de rever os atos dos subordinados; delegar e avocar[44] atribuições; punir os subordinados que cometam irregularidades, etc.

Com efeito, esse é um princípio típico do exercício da **função administrativa**. Logo, não será um princípio presente no exercício das funções jurisdicional e legislativa. A Prof. Maria Di Pietro ressalva, no entanto, que com o advento das súmulas vinculantes também passou a existir uma relação de subordinação hierárquica dos órgãos do Poder Judiciário ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que este poderá determinar que sejam emitidas novas decisões das demais instâncias quando a decisão anterior contrariar o enunciado da súmula vinculante. Essa mesma relação de subordinação ocorre também em decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade.

Princípio da precaução: decorre da ideia de que é preciso evitar a ocorrência de catástrofes antes que elas ocorram, uma vez que muitos danos são de difícil reparação quando já consumados. Com isso, a Administração deve adotar conduta preventiva diante da possibilidade de danos ao ambiente ou ao próprio interesse público. Uma consequência desse princípio é a inversão do ônus da prova diante de projetos que possam causar riscos à coletividade. Caberá ao interessado provar que o seu projeto é seguro para a coletividade, devendo a Administração sempre avaliar a existência ou não de reais condições de segurança.

Princípio da presunção de legitimidade ou de veracidade: a presunção de legitimidade significa que o ato foi praticado conforme a lei, ao passo que a presunção de veracidade significa que os fatos alegados para praticar um ato são verdadeiros. Por exemplo: quando um guarda aplica uma multa porque um motorista usava o celular enquanto dirigia, presume-se que a multa foi licitamente aplicada (presunção de legitimidade) e que o fato alegado realmente aconteceu, ou seja, que a pessoa realmente usava o celular (presunção de veracidade). Eles são analisados como se fossem um único princípio, que, às vezes, é também chamado de **presunção de legalidade**.

A consequência desse princípio é que os atos administrativos serão de execução imediata, ainda que o particular afetado não concorde com o conteúdo do ato ou venha até mesmo a questionar a sua legalidade. Assim, enquanto não for declarada a nulidade, o ato estará apto a produzir os seus efeitos.

Essa presunção, no entanto, é relativa (*juris tantum*), pois admite prova em contrário, mas ocorre a **inversão do ônus da prova**, ou seja, o particular que terá que provar a ilegalidade do ato administrativo.

Princípio da sindicabilidade: **significa que todo ato administrativo pode se submeter a algum tipo de controle**. Vale lembrar que, no Brasil, vigora o princípio da inafastabilidade da tutela

[44] Delegar é passar a parcela do exercício de uma competência para terceiros; por outro lado, avocar é atrair para si uma competência que originariamente seria de seu subordinado.

jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), de tal forma que toda lesão ou ameaça de direito poderá ser controlada pelo Poder Judiciário. Além disso, a sindicabilidade também abrange a autotutela, pois a própria Administração pode exercer controle sobre os seus próprios atos, anulando os ilegais e revogando os inconvenientes e inoportunos.

4 QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2016)

Com relação aos princípios que regem a Administração Pública, assinale a opção INCORRETA.

a) O princípio da eficiência administrativa revela-se quando a atividade estatal obedece à racionalização econômica.

b) Em face do princípio da razoabilidade, admite-se o controle da discricionariedade administrativa pela via judicial.

c) Não fere o princípio da publicidade, o ato processual praticado sob sigilo em preservação da segurança da sociedade, ou indispensável à defesa da intimidade.

d) O princípio da segurança jurídica apresenta-se como espécie de limitação ao princípio da legalidade, autorizando, assim, o prazo decadencial de cinco anos para convalidação de todos os atos administrativos que favoreçam o administrado, mesmo quando apresentem vício de legalidade e comprovada má-fé.

Comentário:

a) o princípio da eficiência determina que a atuação administrativa deva ser econômica, com qualidade, pautada em resultados. Dessa forma, por essa vertente, a atuação administrativa é racional do ponto de vista econômico, uma vez que medidas irracionais de desperdício devem ser evitadas – CORRETA;

b) essa questão não seria considerada correta para qualquer banca. Em geral, costuma-se dizer que a razoabilidade e a proporcionalidade permitem o controle dos atos discricionários, com o objetivo de limitar a liberdade dos agentes públicos. Contudo, por essa linha, não se estaria invadindo a discricionariedade, uma vez que o ato desarrazoado vai além da liberdade do agente público; ainda que dentro dos limites da lei, o ato não teria proporção entre os meios e os fins empregados. Contudo, nota-se que a Consulplan entende que, na análise da razoabilidade, o Judiciário faz o controle da discricionariedade. Vamos levar esse ponto de vista para a prova – CORRETA;

c) a transparência pública não é ilimitada. A própria Constituição Federal assegura o sigilo dos atos indispensáveis à segurança da sociedade e do Estado, ou ainda para a defesa da intimidade pessoal – CORRETA;

d) o princípio da segurança jurídica, de fato, limita o princípio da legalidade em alguns casos. O exemplo é a aplicação do prazo decadencial para a Administração federal anular os atos inválidos dos quais decorram efeitos favoráveis aos administrados. Contudo, essa regra não se aplica quando for comprovada má-fé – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

2. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2016)

Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública no Brasil, analise as afirmações a seguir:

I. O poder de polícia é expressão concretizada do princípio da supremacia do interesse público.

II. O princípio segundo o qual ao indivíduo é facultado fazer tudo o que a lei não proíbe, ou deixar de fazer o que a lei não impõe, na órbita privada, é correlato ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que vincula a Administração.

III. São decorrências do princípio da indisponibilidade do interesse público a realização de concurso para admissão de pessoal permanente e a realização prévia de licitação para celebração de contratos administrativos.

IV. Ao disciplinar a Administração Pública, a Constituição Federal não explicita os princípios do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

Está correto o que se afirma em:

a) II e III, apenas

b) I, II e IV, apenas.

c) I, III e IV, apenas.

d) I, II, III e IV.

Comentário:

I – o princípio da supremacia do interesse público fundamenta as prerrogativas da Administração, particularmente quando esta exerce o seu poder de império. Um exemplo é a aplicação do poder de polícia, no qual o Estado limita ou condiciona o gozo de direitos pelos particulares – CORRETO;

II – o princípio da indisponibilidade é intimamente relacionado com o da legalidade. Ambos permitem que os direitos dos particulares sejam respeitados. A Administração não pode impor qualquer limite aos particulares sem respeitar os direitos individuais, não fazendo exigências sem permissão legal, nem tampouco impondo sanções sem o direito de defesa. Portanto, neste item, a banca poderia ter utilizado tanto o princípio da legalidade como o da indisponibilidade do interesse público e nos dois casos o tópico estaria CORRETO;

III – a indisponibilidade é representada por um conjunto de sujeições públicas, entre as quais está a necessidade de fazer concurso público e licitação pública – CORRETO;

IV – os princípios do interesse público e da indisponibilidade do interesse público são princípios implícitos na Constituição. Assim, de fato, a Constituição não os demonstra de forma explícita. Ressalta-se que o princípio da indisponibilidade decorre do ordenamento como um todo, ao passo que o princípio do interesse público decorre do princípio da impessoalidade (no aspecto da finalidade) – CORRETO.

Com isso, todos os itens estão corretos.

Gabarito: alternativa D.

---

3. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

"Devido a uma crise financeira por que passava determinado município, o secretário de urbanismo determinou aos fiscais municipais que aplicassem as multas pelo descumprimento da legislação em vigor sempre nos valores máximos de forma generalizada. Com base nessa situação, houve um aumento substancial das receitas advindas da aplicação das multas." De acordo com o exposto, é correto afirmar que o administrador público

a) violou o princípio da proporcionalidade, sendo o ato administrativo passível de nulidade.

b) agiu legalmente porque os meios adotados justificam os fins, ainda que estes sejam de manifesta má-fé.

c) agiu legalmente porque a crise financeira justifica as medidas excepcionais, ainda que haja visivelmente violação ao princípio da proporcionalidade.

d) agiu legalmente porque a vontade estatal está pautada numa competência administrativa discricionária que no caso concreto afasta o princípio da proporcionalidade.

Comentário:

a) o princípio da proporcionalidade, assim como o da razoabilidade, serve para limitar a atuação discricionária da Administração. Em determinadas situações, o agente público deverá analisar os fatos, aplicando as restrições de forma proporcional ao interesse público desejado. Assim, se o secretário simplesmente determina que sempre se aplique a pena mais gravosa, não haverá observância da adequação entre os meios e os fins, de tal forma que as multas poderão se tornar desproporcionais à infração cometida. Portanto, houve violação ao princípio da proporcionalidade, motivo pelo qual os atos podem ser nulos – CORRETA;

b) como se nota, não há correlação entre meios e fins, justamente porque o secretário mandou desconsiderar os fatos ao impor que toda multa seria máxima – ERRADA;

c) o Estado não pode adotar medidas desproporcionais simplesmente para aumentar a sua arrecadação. A atividade do Estado sempre deverá ser lícita, moral, proporcional, não se admitindo pretextos para fugir dessas regras – ERRADA;

d) a discricionariedade, no caso, estava na análise que cada agente faria dos fatos (motivo) para determinar o conteúdo (objeto). Ao se tirar essa análise dos fatos, houve uma violação ao princípio da proporcionalidade (e também de outros, como a moralidade). No caso concreto, deveria, justamente, ser aplicado o princípio da proporcionalidade – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

---

4. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou

de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal". (Data de Aprovação. Sessão Plenária de 21/08/2008. Fonte de Publicação. DJe nº 162/2008, p. 1, em 29/08/2008. DOU de 29/08/2008, p. 1.)

Neste caso, a Súmula citada concretiza o princípio da

a) autotutela.

b) legitimidade.

c) impessoalidade.

d) razoável duração do processo.

Comentário: a Súmula Vinculante 13, que veda a prática do nepotismo, costuma ser relacionada ao princípio da moralidade, uma vez que nomear parentes para ocupar cargos públicos é, em regra, uma conduta antiética. Entretanto, tal medida também viola a impessoalidade, pois a nomeação deixa de se pautar em critérios de mérito, possuindo um caráter pessoal.

Claro que o nepotismo também viola outros princípios, como a eficiência e, quando vedada por lei, a legalidade.

Dessa forma, entre as alternativas, está correta a letra C – impessoalidade.

O princípio da autotutela permite que a Administração controle os seus próprios atos, revogando os inconvenientes e inoportunos e anulando os ilegais. A legitimidade nem sempre é dada como um princípio, mas pode ser analisada em conjunto com o princípio da legalidade, determinando que os atos administrativos observem o direito como um todo. Por fim, o princípio da razoável duração do processo determina, como o próprio nome dispõe, que os processos tenham um prazo de duração razoável, sem que fiquem longos anos parados sem qualquer resultado.

Gabarito: alternativa C.

---

5. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

O princípio da legalidade constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito estabelecendo um claro limite para a atuação do administrador público. Nessa trilha, é correto afirmar que a lei na administração pública é

a) comando normativo autorizativo.

b) campo para o exercício da vontade individual

c) passível de lacuna preenchível autoritariamente.

d) desnecessária diante da existência de atos administrativos

Comentário: de acordo com o princípio da legalidade, a Administração não poderá agir se não houver previsão legal. Dessa forma, a Administração não pode atuar contra a lei nem além da lei, mas apenas segundo a lei. Assim, a lei é um campo normativo autorizativo e, em alguns casos, impositivo. Isso quer dizer que o agente público só pode agir quando a lei determina ou autoriza.

As demais opções poderiam ser eliminadas com facilidade. O agente público atua segundo a vontade da lei, e não pela "vontade individual". No caso de lacunas na lei, os agentes públicos devem atuar segundo o interesse público, utilizando os princípios e outras fontes para adotar a medida que melhor atenda ao interesse público. Essa medida não pode ser autoritária, uma vez que deve ser fundamentada, com base no interesse da sociedade. Por fim, os atos administrativos dependem, justamente, da lei.

Gabarito: alternativa A.

---

6. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2015)

É correto afirmar que além dos princípios expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública também se orienta pelos seguintes princípios:

a) legalidade, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

b) supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, publicidade e continuidade dos serviços públicos.

c) supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

d) supremacia do interesse público, eficiência, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

Comentário: note que, nesta questão, devemos marcar a alternativa que não apresenta nenhum princípio constitucional expresso. Afinal, o enunciado determinou que são princípios administrativos "além dos princípios expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal".

Assim, as opções que mencionarem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser dadas como erradas. É o caso da letra A (legalidade), B (publicidade) e D (eficiência).

Por fim, a letra C está correta, pois a supremacia do interesse público, a autotutela, a indisponibilidade, a continuidade dos serviços públicos e a segurança jurídica são princípios administrativos e não constam no caput do art. 37 da Constituição Federal de forma expressa.

Gabarito: alternativa C.

---

7. (Consulplan – Auxiliar Administrativo/Prefeitura de Duque de Caxias/2015)

Na administração pública, o servidor público deve obedecer aos seguintes princípios constitucionais:

a) Eficiência, autonomia da vontade, publicidade e legalidade.

b) Legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade.

c) Probidade, pessoalidade, moralidade, eficácia e interesse público.

d) Publicidade, legalidade, interesse pessoal, eficiência e moralidade.

Comentário: o que devemos fazer, nesta questão, é identificar a alternativa que apresente os princípios constitucionais expressos. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Fácil, não?!

Gabarito: alternativa B.

---

8. (Consulplan - Técnico Judiciário/TSE/2012)

Marque a alternativa que contém os fundamentos ou subprincípios do princípio da proporcionalidade.

a) Adequação, razoabilidade e racionalidade.

b) Adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

c) Razoabilidade, necessidade e boa-fé.

d) Regularidade, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Comentário: o princípio da proporcionalidade se subdivide nos seguintes fundamentos:

→ **adequação (pertinência, aptidão)**: significa que o meio empregado deve ser compatível com o fim desejado. Os meios devem ser efetivos para os resultados que se deseja alcançar.

→ **necessidade (exigibilidade)**: não deve existir outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, isto é, o meio escolhido deve ser o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos;

→ **proporcionalidade em sentido estrito**: a vantagens a serem conquistadas devem superar as desvantagens.

Portanto, o nosso gabarito é a opção B (adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Gabarito: alternativa B.

---

9. (Consulplan – Contador/Prefeitura de Campo Verde-MT/2010)

"O Administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos." De acordo com os Princípios que norteiam a licitação, a afirmativa anterior reflete o Princípio da:

a) Publicidade.

b) Moralidade e da Impessoalidade.

c) Igualdade.

d) Legalidade.

e) Probidade administrativa.

Comentário: de acordo com José dos Santos Carvalho Filho:[45]

> *O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos. (grifos nossos)*

Percebe-se, assim, que o trecho do enunciado é cópia dos ensinamentos do autor no que se refere ao princípio da **legalidade**. Com efeito, este princípio é considerado uma garantia aos direitos individuais das pessoas, uma vez que limita a atuação do administrador ao que consta na lei, não lhe sendo possível impor obrigações não previstas na legislação. Dessa forma, nosso gabarito é a letra D.

O princípio da publicidade relaciona-se com a divulgação e transparência das atividades administrativas. A moralidade diz respeito, entre outras coisas, com o dever de probidade, honestidade e ética. A impessoalidade se expressa pelo cumprimento da finalidade público e da isonomia, abrangendo inclusive o princípio da igualdade. Por fim, a probidade administrativa, como acabamos de mencionar, é uma das expressões da moralidade.

Gabarito: alternativa D.

---

10. (Consulplan – Contador/Prefeitura de Campo Verde-MT/2010)

"A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social..." Considerando a informação do §1º do inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal, desta publicidade NÃO poderá constar:

a) Nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

b) Cadastro da empresa publicitária.

c) Frases educativas com motivação sobre frequência às aulas.

d) Orientações sobre a prevenção de doenças.

e) Informações sobre o cadastro escolar, citando o período.

Comentário: antes do comentário, cabe observar que não existe "§1º do inciso XXII do artigo 37", mas apenas "§1º do artigo 37". De qualquer forma, este erro da banca não prejudica o julgamento da questão. Vejamos o conteúdo completo do dispositivo constitucional:

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

Trata-se de uma das vedações do princípio da impessoalidade, que veda que se conste nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, uma vez que toda as suas ações devem ser atribuídas ao ente que integram.

Com isso, o nosso gabarito é a alternativa A.

---

[45] Carvalho Filho, 2014, p. 245-246.

Para finalizar, podemos acrescentar ainda que mesmo sendo uma vedação normalmente relacionada com o princípio da impessoalidade, tal medida poderia ser enquadrada também como violação a outros princípios, tais como a moralidade e legalidade. Isso porque utilizar a máquina pública para autopromover-se também viola a moral e a lei.

Gabarito: alternativa A.

---

11. (Consulplan – Técnico Judiciário/TSE/2012)

A gestão pública em toda a sua atividade está presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade de seus atos e responsabilização de seus eventuais autores. A determinação corresponde ao disposto pelo princípio da

a) legalidade.

b) moralidade.

c) igualdade.

d) publicidade.

Comentário: mais uma questão sobre o princípio da legalidade. O enunciado é bem claro ao determinar que a gestão pública deve seguir os mandamentos da lei. As demais opções, dispensam comentários.

Gabarito: alternativa A.

---

12. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, tem-se que "a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa". O trecho transcrito refere-se, especificamente, ao princípio da

a) Eficiência.

b) Legalidade.

c) Publicidade.

d) Moralidade.

e) Impessoalidade.

Comentário: mais uma questão sem grandes dificuldades. O Jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, ao falar do princípio da impessoalidade, dispõe que:[46]

> *Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.*

[46] Bandeira de Mello, 2014, p. 117.

Percebe-se, pois, que o autor aborda o princípio da impessoalidade mais numa abordagem do princípio da igualdade ou da isonomia, buscando evitar tratamentos diferenciados na administração pública. Assim, o nosso gabarito é a alternativa E.

A eficiência é o mais novo princípio constitucional expresso e representa a busca por resultados e excelência na atividade administrativa. A legalidade é o atendimento ao que consta na lei. A publicidade se relaciona com a transparência na Administração. Por fim, a moralidade diz respeito à probidade e honestidade.

Gabarito: alternativa E.

---

13. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

Nos termos da legislação federal que disciplina o tema, alguns princípios de direito devem ser observados no Processo Administrativo. Assinale a alternativa que NÃO indica um destes princípios.

a) Princípio da Segurança Jurídica.

b) Princípio da Motivação e Legalidade.

c) Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório.

d) Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

e) Princípio da Prevalência do Interesse do Particular.

Comentário: a lei aborda especificamente o Processo Administrativo, fazendo referência à legislação federal, no caso a Lei 9.784/1999. Todavia, mesmo não conhecendo a Lei já seria possível responder essa questão.

O art. 2º da Lei 9.784/1999 dispõe que:

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

Fica claro, portanto, que não existe princípio da prevalência do interesse particular, uma vez que deve prevalecer o interesse público.

Além disso, sabemos que um dos princípios basilares do regime jurídico-administrativo é a supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, no caso de conflite entre o interesse público e o privado, é aquele que deverá prevalecer. Com isso, o nosso gabarito é a opção E.

Gabarito: alternativa E.

---

14. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

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

a) Reversão.

b) Eficiência.

c) Legalidade.

d) Autotutela.

e) Moralidade.

Comentário: o enunciado da questão reflete o conteúdo da Súmula 473 do STF, que dispõe o seguinte:

Súmula nº 473

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

Tal Súmula é a expressão do princípio da autotutela, que permite que a própria Administração Pública reveja os seus atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os por motivo de conveniência ou oportunidade.

A reversão não é um princípio administrativo, mas sim uma forma de retorno à atividade do servidor público aposentado. A eficiência relaciona-se com a busca de resultados e diminuição de custos na gestão administrativa. A legalidade relaciona-se com o dever de observância das leis. Por fim, a moralidade baliza as condutas éticas na Administração.

Gabarito: alternativa D.

---

15. (Consulplan – Analista Judiciário/TRE-MG/2013)

A Administração Pública de todos os níveis federais está sujeita a uma série de princípios, sendo correto afirmar que

a) não é possível extrair do ordenamento jurídico brasileiro o princípio da razoabilidade, tendo em vista a indeterminação de sua conceituação e a falta de aplicabilidade prática.

b) o princípio da publicidade assegura a todos os cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações não só de interesse particular como de interesse geral da coletividade.

c) o princípio da moralidade visa a preservar a estabilidade nas relações jurídicas, vedando a retroatividade dos atos administrativos e impedindo a aplicação de nova interpretação a situações pretéritas.

d) o princípio da eficiência, expresso na Constituição, tem como foco a mudança de paradigma na prestação de serviços e produção de bens pelo Estado, que passam a ter finalidade essencialmente lucrativa.

e) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, expressamente incluído no texto constitucional pela EC 19/1998, inviabiliza que direitos fundamentais individuais sejam opostos em face do Estado.

Comentário: de acordo com a Constituição Federal, "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (art. 5º, XXXIII).

Tal direito foi regulamentado pela Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que considera que a transparência é a regra geral na atividade administrativa, ressalvando o sigilo apenas para os casos restritos.

Dessa forma, podemos perceber que a opção B está correta, pois o princípio da publicidade assegura a todos os cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações não só de interesse particular como de interesse geral da coletividade.

Vejamos as demais opções:

a) é sim possível extrair o princípio da razoabilidade de nosso ordenamento jurídico. Em primeiro lugar porque ele consta expressamente na Lei 9.784/1999, que possui várias aplicações desse princípio. Por exemplo, o parágrafo único, art. 2º, dispõe que, nos processos administrativos, deve ser observados, entre outros, os seguintes critérios: "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público" (inc. VI); "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados" (inc. VIII); "adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados". Complementa ainda o art. 29, §2º, dispondo que os "atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes". Além disso, a razoabilidade poderia ser extraída do ordenamento constitucional de uma forma geral, uma vez que a imposição de obrigações é exceção e, portanto, deve se expressar ao mínimo suficiente para atender ao interesse público – ERRADA;

c) a questão mencionou, na verdade, o princípio da segurança jurídica, que busca assegurar a estabilidade das relações jurídicas, vedando a aplicação retroativa de nova interpretação – ERRADA;

d) realmente o princípio da eficiência relaciona-se com a mudança de paradigma da Administração Pública, exigindo condutas mais racionais, econômicas, excelentes, de qualidade. Busca-se, com isso, maximizar a capacidade de atender ao interesse público, satisfazendo as demandas dos cidadãos. Assim, o objetivo não é o lucro, mas sim o fornecimento de serviços de qualidade com menos custos – ERRADA;

e) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não consta expressamente no texto constitucional. Além disso, ele não inviabiliza os direitos fundamentais, apenas determina que no conflito entre o interesse público e o privado deve prevalecer aquele, mas preservam-se os direitos individuais. Por exemplo, pode ser necessário desapropriar um terreno para realização de uma obra. Sendo a propriedade um dos direitos do cidadão, nessa situação o proprietário terá que receber justa e prévia indenização em dinheiro. Portanto, prevaleceu o interesse público, mas ainda assim os direitos individuais foram preservados – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

---

16. (Consulplan – Administrador/MAPA/2014)

Os princípios que norteiam a administração pública são regras básicas que servem de interpretação das demais normas jurídicas. Em relação aos princípios que norteiam a administração pública, é correto afirmar que o

a) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado é considerado um subprincípio, e se refere à indisponibilidade dos bens públicos de uso comum do povo em contratos junto a particulares.

b) Princípio da Motivação e o Princípio da Publicidade podem ser mitigados, tornando-se, portanto, prescindíveis nos atos discricionários, justamente em respeito à margem de conveniência e discricionariedade do administrador.

c) Princípio da Impessoalidade, totalmente desvinculado do Princípio da Legalidade, condiciona muitas vezes a utilização de costumes políticos, ainda meramente regionais, desde que, com isso, haja uma redução dos gastos públicos.

d) Princípio da Legalidade pode ser considerado como específico do Estado de Direito, uma vez que o qualifica e dá identidade própria. Consagrando-se, assim, a ideia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei.

Comentário: o princípio da legalidade é específico do Estado de Direito, pois representa o dever de conformação com o que consta em lei. Assim, o Estado, ao mesmo tempo que cria, também se submete às leis. Com isso, nosso gabarito é a opção D.

A letra A está errada, pois o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não é um subprincípio, mas sim um dos fundamentos do regime jurídico administrativo.

O erro na opção B é que a motivação é exigível em atos discricionários, uma vez que o agente público deve demonstrar as razões de fato e de direito para justificar a decisão escolhida. Percebe-se, ainda, uma relação entre motivação e publicidade, uma vez que a motivação é a exposição dos motivos, logo é a forma de dar publicidade aos motivos que levaram à decisão. Por fim, de acordo com a doutrina, a única exceção à motivação é a exoneração de ocupante de cargo em comissão.

Por fim, a alternativa C está errada, pois o princípio da impessoalidade apresenta vinculação ao princípio da legalidade. Dificilmente poderemos dizer que um princípio é totalmente desvinculado de outro, uma vez que todos fazem parte do ordenamento jurídico. Além disso, várias aplicações da impessoalidade decorrem de lei, como a finalidade de determinados atos, as regras de isonomia, a vedação a promoção pessoal, etc.

Gabarito: alternativa D.

---

17. (Consulplan – Analista Judiciário/TRE-MG/2014)

Em vários países do mundo, desde a década de 80, assiste-se a um processo crescente de busca de maior homogeneização de práticas, processos e estruturas nas organizações públicas, possibilitando a definição de expectativa de resultados na execução de políticas públicas e propiciando ampliação da atividade de auditoria operacional no âmbito do controle da Administração Pública. No Brasil, aderente a esse movimento, em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 adicionou novo Princípio àqueles que regem a Administração Pública Brasileira. Dentre as alternativas abaixo, assinale a que menciona o referido Princípio.

a) Princípio da Eficiência, estabelecendo a obrigação de a Administração Pública buscar os melhores resultados a menores custos.

b) Princípio da Fiscalização, garantindo à sociedade o direito de fiscalizar a ação do Estado, a fim de prevenir arbítrios dos administradores públicos e auxiliar no combate à corrupção.

c) Princípio da Legalidade, estabelecendo os limites da atuação administrativa, para resguardar conformidade, moralidade, finalidade administrativa e plena legitimidade da ação do Estado.

d) Princípio da Motivação, valorizando a explicitação das causas que originam o ato administrativo como um dos requisitos para a consecução legítima dos objetivos e metas da administração.

e) Princípio da Moralidade Administrativa, estabelecendo limites para a atuação administrativa, de forma a resguardar a priorização dos meios e dos resultados concretizadores da finalidade pública da ação do Estado.

Comentário: atualmente, existem cinco princípios constitucionais expressos para a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último foi acrescentado pela Emenda Constitucional 19/1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa.

Até o início da década de 90, o modelo de administração pública adotada no Brasil era denominado burocrático, uma vez que se baseava no cumprimento de leis e regramentos. Todavia, as crescentes demandas da sociedade exigiram a mudança de paradigmas, buscando mudar o foco para o alcance de resultados. Com isso, em 1995 foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que serviu de fundamento para realizar uma ampla reforma na Administração Pública, inclusive subsidiando a EC 19/1998.

Assim, percebemos que nosso gabarito é a alternativa A, pois o princípio da eficiência estabelece a obrigação de a Administração Pública buscar os melhores resultados a menores custos.

A letra B está errada, pois não se fala em princípio da fiscalização. Com efeito, alguns dispositivos subsidiam a possibilidade de fiscalização, como por exemplo o princípio da publicidade.

As alternativas C e E também estão erradas, pois os princípios da legalidade e da moralidade já constavam na redação original da Constituição Federal.

Por fim, o erro na opção D é que a motivação sequer é um princípio expresso na Constituição Federal.

Gabarito: alternativa A.

Concluímos por hoje. Em nossa próxima aula, vamos estudar a parte conceitual do direito administrativo e da Administração Pública.

Espero por vocês!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

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



@profherbertalmeida


/profherbertalmeida


/profherbertalmeida

5 QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2016)

Com relação aos princípios que regem a Administração Pública, assinale a opção INCORRETA.

a) O princípio da eficiência administrativa revela-se quando a atividade estatal obedece à racionalização econômica.

b) Em face do princípio da razoabilidade, admite-se o controle da discricionariedade administrativa pela via judicial.

c) Não fere o princípio da publicidade, o ato processual praticado sob sigilo em preservação da segurança da sociedade, ou indispensável à defesa da intimidade.

d) O princípio da segurança jurídica apresenta-se como espécie de limitação ao princípio da legalidade, autorizando, assim, o prazo decadencial de cinco anos para convalidação de todos os atos administrativos que favoreçam o administrado, mesmo quando apresentem vício de legalidade e comprovada má-fé.

2. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2016)

Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública no Brasil, analise as afirmações a seguir:

I. O poder de polícia é expressão concretizada do princípio da supremacia do interesse público.

II. O princípio segundo o qual ao indivíduo é facultado fazer tudo o que a lei não proíbe, ou deixar de fazer o que a lei não impõe, na órbita privada, é correlato ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que vincula a Administração.

III. São decorrências do princípio da indisponibilidade do interesse público a realização de concurso para admissão de pessoal permanente e a realização prévia de licitação para celebração de contratos administrativos.

IV. Ao disciplinar a Administração Pública, a Constituição Federal não explicita os princípios do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

Está correto o que se afirma em:

a) II e III, apenas

b) I, II e IV, apenas.

c) I, III e IV, apenas.

d) I, II, III e IV.

3. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

"Devido a uma crise financeira por que passava determinado município, o secretário de urbanismo determinou aos fiscais municipais que aplicassem as multas pelo descumprimento da legislação em vigor sempre nos valores máximos de forma generalizada. Com base nessa situação, houve um aumento substancial das receitas advindas da aplicação das multas." De acordo com o exposto, é correto afirmar que o administrador público

a) violou o princípio da proporcionalidade, sendo o ato administrativo passível de nulidade.

b) agiu legalmente porque os meios adotados justificam os fins, ainda que estes sejam de manifesta má-fé.

c) agiu legalmente porque a crise financeira justifica as medidas excepcionais, ainda que haja visivelmente violação ao princípio da proporcionalidade.

d) agiu legalmente porque a vontade estatal está pautada numa competência administrativa discricionária que no caso concreto afasta o princípio da proporcionalidade.

4. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal". (Data de Aprovação. Sessão Plenária de 21/08/2008. Fonte de Publicação. DJe nº 162/2008, p. 1, em 29/08/2008. DOU de 29/08/2008, p. 1.)

Neste caso, a Súmula citada concretiza o princípio da

a) autotutela.

b) legitimidade.

c) impessoalidade.

d) razoável duração do processo.

5. (Consulplan – Técnico Judiciário/TRE-MG/2015)

O princípio da legalidade constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito estabelecendo um claro limite para a atuação do administrador público. Nessa trilha, é correto afirmar que a lei na administração pública é

a) comando normativo autorizativo.

b) campo para o exercício da vontade individual

c) passível de lacuna preenchível autoritariamente.

d) desnecessária diante da existência de atos administrativos

6. (Consulplan – Titular de Serviços de Notas e de Registros/TJ-MG/2015)

É correto afirmar que além dos princípios expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública também se orienta pelos seguintes princípios:

a) legalidade, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

b) supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, publicidade e continuidade dos serviços públicos.

c) supremacia do interesse público, autotutela, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

d) supremacia do interesse público, eficiência, indisponibilidade, continuidade dos serviços públicos e segurança jurídica.

7. (Consulplan – Auxiliar Administrativo/Prefeitura de Duque de Caxias/2015)

Na administração pública, o servidor público deve obedecer aos seguintes princípios constitucionais:

a) Eficiência, autonomia da vontade, publicidade e legalidade.

b) Legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade.

c) Probidade, pessoalidade, moralidade, eficácia e interesse público.

d) Publicidade, legalidade, interesse pessoal, eficiência e moralidade.

8. (Consulplan - Técnico Judiciário/TSE/2012)

Marque a alternativa que contém os fundamentos ou subprincípios do princípio da proporcionalidade.

a) Adequação, razoabilidade e racionalidade.

b) Adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

c) Razoabilidade, necessidade e boa-fé.

d) Regularidade, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

9. (Consulplan – Contador/Prefeitura de Campo Verde-MT/2010)

“O Administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos.” De acordo com os Princípios que norteiam a licitação, a afirmativa anterior reflete o Princípio da:

a) Publicidade.

b) Moralidade e da Impessoalidade.

c) Igualdade.

d) Legalidade.

e) Probidade administrativa.

10. (Consulplan – Contador/Prefeitura de Campo Verde-MT/2010)

"A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social..." Considerando a informação do §1º do inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal, desta publicidade NÃO poderá constar:

a) Nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

b) Cadastro da empresa publicitária.

c) Frases educativas com motivação sobre frequência às aulas.

d) Orientações sobre a prevenção de doenças.

e) Informações sobre o cadastro escolar, citando o período.

11. (Consulplan – Técnico Judiciário/TSE/2012)

A gestão pública em toda a sua atividade está presa aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade de seus atos e responsabilização de seus eventuais autores. A determinação corresponde ao disposto pelo princípio da

a) legalidade.

b) moralidade.

c) igualdade.

d) publicidade.

12. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, tem-se que "a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa". O trecho transcrito refere-se, especificamente, ao princípio da

a) Eficiência.

b) Legalidade.

c) Publicidade.

d) Moralidade.

e) Impessoalidade.

13. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

Nos termos da legislação federal que disciplina o tema, alguns princípios de direito devem ser observados no Processo Administrativo. Assinale a alternativa que NÃO indica um destes princípios.

a) Princípio da Segurança Jurídica.

b) Princípio da Motivação e Legalidade.

c) Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório.

d) Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

e) Princípio da Prevalência do Interesse do Particular.

14. (Consulplan – Analista Técnico de Políticas Públicas/Prefeitura Nepomuceno-MG/2013)

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

a) Reversão.

b) Eficiência.

c) Legalidade.

d) Autotutela.

e) Moralidade.

15. (Consulplan – Analista Judiciário/TRE-MG/2013)

A Administração Pública de todos os níveis federais está sujeita a uma série de princípios, sendo correto afirmar que

a) não é possível extrair do ordenamento jurídico brasileiro o princípio da razoabilidade, tendo em vista a indeterminação de sua conceituação e a falta de aplicabilidade prática.

b) o princípio da publicidade assegura a todos os cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações não só de interesse particular como de interesse geral da coletividade.

c) o princípio da moralidade visa a preservar a estabilidade nas relações jurídicas, vedando a retroatividade dos atos administrativos e impedindo a aplicação de nova interpretação a situações pretéritas.

d) o princípio da eficiência, expresso na Constituição, tem como foco a mudança de paradigma na prestação de serviços e produção de bens pelo Estado, que passam a ter finalidade essencialmente lucrativa.

e) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, expressamente incluído no texto constitucional pela EC 19/1998, inviabiliza que direitos fundamentais individuais sejam opostos em face do Estado.

16. (Consulplan – Administrador/MAPA/2014)

Os princípios que norteiam a administração pública são regras básicas que servem de interpretação das demais normas jurídicas. Em relação aos princípios que norteiam a administração pública, é correto afirmar que o

a) Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado é considerado um subprincípio, e se refere à indisponibilidade dos bens públicos de uso comum do povo em contratos junto a particulares.

b) Princípio da Motivação e o Princípio da Publicidade podem ser mitigados, tornando-se, portanto, prescindíveis nos atos discricionários, justamente em respeito à margem de conveniência e discricionariedade do administrador.

c) Princípio da Impessoalidade, totalmente desvinculado do Princípio da Legalidade, condiciona muitas vezes a utilização de costumes políticos, ainda meramente regionais, desde que, com isso, haja uma redução dos gastos públicos.

d) Princípio da Legalidade pode ser considerado como específico do Estado de Direito, uma vez que o qualifica e dá identidade própria. Consagrando-se, assim, a ideia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei.

17. (Consulplan – Analista Judiciário/TRE-MG/2014)

Em vários países do mundo, desde a década de 80, assiste-se a um processo crescente de busca de maior homogeneização de práticas, processos e estruturas nas organizações públicas, possibilitando a definição de expectativa de resultados na execução de políticas públicas e propiciando ampliação da atividade de auditoria operacional no âmbito do controle da Administração Pública. No Brasil, aderente a esse movimento, em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 adicionou novo Princípio àqueles que regem a Administração Pública Brasileira. Dentre as alternativas abaixo, assinale a que menciona o referido Princípio.

a) Princípio da Eficiência, estabelecendo a obrigação de a Administração Pública buscar os melhores resultados a menores custos.

b) Princípio da Fiscalização, garantindo à sociedade o direito de fiscalizar a ação do Estado, a fim de prevenir arbítrios dos administradores públicos e auxiliar no combate à corrupção.

c) Princípio da Legalidade, estabelecendo os limites da atuação administrativa, para resguardar conformidade, moralidade, finalidade administrativa e plena legitimidade da ação do Estado.

d) Princípio da Motivação, valorizando a explicitação das causas que originam o ato administrativo como um dos requisitos para a consecução legítima dos objetivos e metas da administração.

e) Princípio da Moralidade Administrativa, estabelecendo limites para a atuação administrativa, de forma a resguardar a priorização dos meios e dos resultados concretizadores da finalidade pública da ação do Estado.

6 GABARITO

1. D	6. C	11. A	16. D
2. D	7. B	12. E	17. A
3. A	8. B	13. E	
4. C	9. D	14. D	
5. A	10. A	15. B	

7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1. 

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2. 

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3. 

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4. 

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5. 

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6. 

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7. 

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8. 

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.