Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Administrativo p/ Polícia Federal (Agente) - Com videoaulas

Professor: Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida

AULA 0: Princípios Administrativos

Sumário

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO 5
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – NOÇÕES GERAIS 10
PRINCÍPIOS EXPRESSOS 15
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE 16
PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE 19
PRINCÍPIO DA MORALIDADE 22
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE 25
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA 27
PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS 36
PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO 36
PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO 38
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE 45
PRINCÍPIO DO CONTROLE OU DA TUTELA 53
PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA 53
PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO 59
PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO 62
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA 68
PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE 69
PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO À CONFIANÇA 70
QUESTÕES EXTRAS 73
"RESUMO" 96
REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO 96
PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO 97
PRINCÍPIOS EXPRESSOS 98
QUESTÕES COMENTADAS NA AULA 100
GABARITO 113
REFERÊNCIAS 113

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando o curso de **Noções de Direito Administrativo** para o concurso de **Agente da Polícia Federal**. O nosso curso terá como foco as questões do ***CESPE/UnB***.

De imediato, vejamos as características deste material:

- ✓ **todos** os itens do último edital serão abordados de forma **completa**, sem perda da **objetividade**;
- ✓ grande quantidade de questões comentadas;
- ✓ referências atualizadas, com ampla pesquisa na doutrina e jurisprudência recente;

✓ contato direto com o professor através do **fórum de dúvidas.**

Caso ainda não me conheçam, 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** e palestrante da **Turma Estratégica**.

Além disso, no Tribunal de Contas, participo de atividades relacionadas com o Direito Administrativo.

Ademais, os concursos públicos em que fui aprovado exigiram diversos conhecimentos, inclusive sobre Direito Administrativo. Ao longo de meus estudos, resolvi diversas questões, aprendendo a forma como cada organizadora aborda os temas previstos no edital. Assim, pretendo passar esses conhecimentos para encurtar o seu caminho em busca de seu objetivo. Então, de agora em diante, vamos firmar uma parceria que levará você à aprovação no concurso público para **Agente da Polícia Federal**.

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.

Falando do nosso curso, vamos abordar o seguinte conteúdo para a nossa disciplina:

***NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO**: 1 Noções de organização administrativa. 1.1 Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. 1.2 Administração direta e indireta. 1.3 Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. 2 Ato administrativo. 2.1 Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies. 3 Agentes públicos. 3.1 Legislação pertinente. 3.1.1 Lei nº 8.112/1990. 3.1.2 Disposições constitucionais aplicáveis. 3.2 Disposições doutrinárias. 3.2.1 Conceito. 3.2.2 Espécies. 3.2.3 Cargo, emprego e função pública. 4 Poderes administrativos. 4.1 Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. 4.2 Uso e abuso do poder. 5 Licitação. 5.1 Princípios. 5.2 Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. 5.3 Modalidades. 5.4 Tipos. 5.5 Procedimento. 6 Controle da administração pública. 6.1 Controle exercido pela administração pública. 6.2 Controle judicial. 6.3 Controle legislativo. 7*

Responsabilidade civil do Estado. 7.1 Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. 7.1.1 Responsabilidade por ato comissivo do Estado. 7.1.2 Responsabilidade por omissão do Estado. 7.2 Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. 7.3 Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado. 8 Regime jurídico-administrativo. 8.1 Conceito. 8.2 Princípios expressos e implícitos da administração pública.

Para maximizar o seu aprendizado, nosso curso estará estruturado em doze aulas, sendo esta aula demonstrativa e outras onze, vejamos o cronograma:

AULA	CONTEÚDO	DATA
Aula 0	8 Regime jurídico-administrativo. 8.1 Conceito. 8.2 Princípios expressos e implícitos da administração pública.	**Disponível**
Aula 1	1 Noções de organização administrativa. 1.1 Centralização, descentralização, concentração e desconcentração. 1.2 Administração direta e indireta. 1.3 Autarquias.	**02/05**
Aula 2	Fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.	**07/05**
Aula 3	2 Ato administrativo. 2.1 Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.	**12/05**
Aula 4	4 Poderes administrativos. 4.1 Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. 4.2 Uso e abuso do poder.	**17/05**
Aula 5	5 Licitação. 5.1 Princípios. 5.2 Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. 5.3 Modalidades. 5.4 Tipos. 5.5 Procedimento.	**23/05**
Aula 6	6 Controle da administração pública. 6.1 Controle exercido pela administração pública. 6.2 Controle judicial. 6.3 Controle legislativo.	**28/05**
Aula 7	7 Responsabilidade civil do Estado. 7.1 Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. 7.1.1 Responsabilidade por ato comissivo do Estado. 7.1.2 Responsabilidade por omissão do Estado. 7.2 Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. 7.3 Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.	**03/06**
Aula 8	3 Agentes públicos. 3.1.2 Disposições constitucionais aplicáveis. 3.2 Disposições doutrinárias. 3.2.1 Conceito. 3.2.2 Espécies. 3.2.3 Cargo, emprego e função pública.	**08/06**
Aula 9	3.1 Legislação pertinente. 3.1.1 Lei nº 8.112/1990 – parte 1: Títulos I e II	**13/06**
Aula 10	3.1.1 Lei nº 8.112/1990 – parte 2: Título III	**18/06**
Aula 11	3.1.1 Lei nº 8.112/1990 – parte 3: Título IV e V	**23/06**

Vamos fazer uma **observação importante**! Ao longo da aula, vamos colocar questões de verdadeiro ou falso do Cespe, tendo em vista que o tipo de assertiva desta banca, além de elevado nível, facilita a contextualização com os assuntos intermediários da aula (enquanto o assunto ainda está "*fresco na cabeça*"). Ao final da aula, após apresentar toda a teoria, vamos trabalhar com questões de múltipla escolha.

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

@profherbertalmeida

www.facebook.com/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 ;-)

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

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.

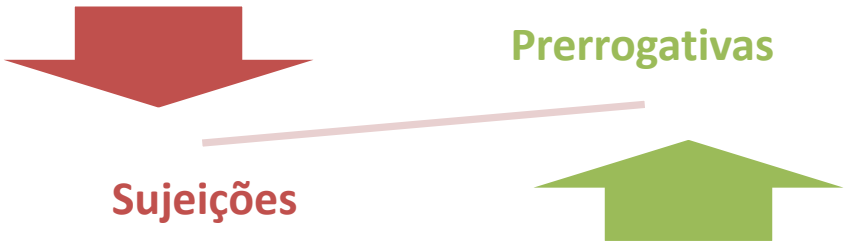
Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diferencia a expressão **regime jurídico da Administração Pública** para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública. Por outro lado, a autora utiliza a expressão **regime 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[1].

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**".

[1] Di Pietro, 2014, p. 62.

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**[2].

A **supremacia do interesse público** fundamenta a existência das prerrogativas ou poderes especiais da Administração Pública, caracterizando-se pela chamada **verticalidade** nas relações 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 nem tampouco titular do interesse público, mas sim o povo[3]. 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 **legalidade** e da **supremacia do interesse público sobre o particular**. Perceba que a autora "troca" o princípio da indisponibilidade pelo princípio da legalidade para demonstrar as sujeições administrativas.

E na prova, o que fazer? Em geral, as bancas adotam o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, ou seja, os princípios basilares do Direito Administrativo são: supremacia do interesse público sobre o privado

[2] Bandeira de Mello utiliza a expressão "**indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos**".
[3] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 11.

e indisponibilidade do interesse público. Porém, a afirmativa que incluir o princípio da legalidade também deverá ser considerada correta!



Princípios basilares ou fundamentais do Direito Administrativo

Celso Antônio Bandeira de Mello	✓ Supremacia do interesse público ✓ Indisponibilidade do interesse público
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	✓ Supremacia do interesse público ✓ Legalidade

Independentemente de quais são os princípios basilares, o fundamental é entender que o regime jurídico administrativo resume-se em 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**.

Vamos resolver algumas questões?



1. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) Os atos administrativos praticados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário submetem-se ao regime jurídico administrativo.

Comentário: segundo Hely Lopes Meirelles, ato administrativo é "*toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria*". Não nos cabe aprofundar este conceito nesta aula.

O que importa, agora, é que, justamente em decorrência dessa manifestação unilateral, os atos administrativos aplicam-se sob o regime jurídico administrativo, independente do Poder responsável por editá-los. Assim, os atos administrativos praticados pelos Poderes Legislativo e Judiciário também se subordinam ao regime jurídico administrativo.

Gabarito: correto.

2. (Cespe – ATA/MDIC/2014) O exercício das funções administrativas pelo Estado deve adotar, unicamente, o regime de direito público, em razão da indisponibilidade do interesse público.

Comentário: conforme determina a Constituição e as leis, teremos situações de aplicação de regras de direto público ou de direito privado – nunca teremos a aplicação exclusiva de direito privado. Neste momento, vale citar o conteúdo do art. 54 da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos):

> Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, **supletivamente**, os princípios da teoria geral dos contratos e as **disposições de direito privado**. (grifos nossos)

Assim, a Lei de Licitações destaca a aplicação subsidiária de regras de direito privado em contratos administrativos.

Em geral, serão poucos os casos de aplicação única e exclusiva de um tipo de regramento. Tanto que alguns doutrinadores até contestam a existência desses dois ramos: direito público ou direito privado.

O que nos interessa, no entanto, é que, mesmo no exercício da função administrativa, teremos a aplicação de regras de direito público ou de direito privado.

Dessa forma, a questão se encontra errada, pois temos sim a aplicação do regime de direito privado.

Para finalizar, devemos lembrar que Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz a distinção entre o regime jurídico da Administração Pública, que envolve a aplicação dos regimes de direito público e de direito privado, e a expressão regime jurídico administrativo, que abrange tão somente o regime jurídico de direito público.

Gabarito: errado.

3. (Cespe - Advogado/Telebrás/2013) O regime jurídico-administrativo pauta-se sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e o da indisponibilidade do interesse público pela administração, ou seja, erige-se sobre o binômio "prerrogativas da administração — direitos dos administrados".

Comentário: vejam que o posicionamento da banca seguiu os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, ou seja, os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela administração representam a base do sistema administrativo (regime jurídico administrativo). Assim, de um lado temos as prerrogativas que colocam a Administração em supremacia sobre o particular, e de outro temos as sujeições, que buscam preservar os direitos dos administrados.

Gabarito: correto.

4. (Cespe - Analista/MPU/2010) As prerrogativas do regime jurídico administrativo conferem poderes à administração, colocada em posição de supremacia sobre o particular; já as sujeições servem de limites à atuação administrativa, como garantia do respeito às finalidades públicas e também dos direitos do cidadão.

Comentário: o regime jurídico administrativo é composto pelas prerrogativas, que colocam a administração em posição de supremacia perante o particular, e pelas sujeições, que servem de limites à atuação administrativa. Enquanto as prerrogativas auxiliam no alcance dos interesses coletivos, as sujeições servem de contrapeso, garantindo a defesa dos interesses individuais e conduzindo a administração para o alcance da finalidade pública. São consequências lógicas das restrições, por exemplo, o dever de licitar e de realizar concurso público. Assim, o item está perfeito!

Gabarito: correto.

5. (Cespe – Perito Médico/INSS/2010) O sistema administrativo ampara-se, basicamente, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela administração.

Comentário: essa é para consolidar. O regime jurídico administrativo pauta-se nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela administração.

Gabarito: correto.

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,

[4] Barchet, 2008, p. 34.

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, razoabilidade, moralidade, publicidade, continuidade, autotutela, etc.

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

Saber se um princípio é expresso ou implícito depende do ponto de vista. Por exemplo, entre os princípios expressos, podemos destacar os princípios constitucionais capitulados no artigo 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** [...]. (grifos nossos)

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**.

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



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 [...].*"

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) cuja aplicação conste taxativamente na Constituição, ou seja, não consta uma designação para chamar o princípio, mas apenas o seu significado; (ii) que decorrem de algum princípio expresso ou da interpretação lógica de vários princípios; 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".

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

[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.

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.

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

ESTA CAI NA PROVA!

6. (Cespe - Ag Adm/MDIC/2014) Os princípios da administração pública expressamente dispostos na CF não se aplicam às sociedades de economia mista e às empresas públicas, em razão da natureza eminentemente empresarial dessas entidades.

Comentário: os princípios da administração pública previstos expressamente na Constituição Federal, conforme seu art. 37, aplicam-se às administrações direta e indireta, de todos os Poderes e de todas as esferas de governo. Assim, mesmo que as empresas públicas e sociedades de economia mista possuam natureza empresarial, elas devem seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e a Petrobrás, exemplos de entidades da administração indireta que exploram atividade econômica, devem respeitar os mencionados princípios.

Gabarito: errado.

7. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O art. 37, caput, da Constituição Federal indica expressamente à administração pública direta e indireta princípios a serem seguidos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros princípios não elencados no referido artigo.

Comentário: segundo a Constituição Federal (art. 37, *caput*):

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

Assim, os princípios administrativos expressos da Carta da República são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE). Isso não impede, é claro, a aplicação de diversos outros princípios que decorrem da Constituição. Assim, o item está corretíssimo!

Gabarito: correto.

8. (Cespe - AAmb/Licenciamento Ambiental/Tema 1/IBAMA/2013) O princípio da moralidade e o da eficiência estão expressamente previstos na CF, ao passo que o da proporcionalidade constitui princípio implícito, não positivado no texto constitucional.

Comentário: os princípios expressos na CF são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – LIMPE –, os demais estão previstos de forma implícita. Assim, o princípio da proporcionalidade é implícito, decorrente de interpretação lógica do devido processo legal.

Gabarito: correto.

9. (Cespe - TJ/Administrativa/TRE ES/2011) Os princípios elencados na Constituição Federal, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicam-se à administração pública direta, autárquica e fundacional, mas não às empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica.

Comentário: agora está muito fácil. Já resolvemos uma questão quase idêntica. Assim, sabemos que os princípios elencados na Constituição aplicam-se à administração pública direta e indireta, sendo que esta última abrange as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Gabarito: errado.

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.

Princípio da legalidade

O **princípio da legalidade** está previsto **expressamente** no artigo 37 da Constituição Federal, sendo aplicável às administrações pública 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. Não se quer, pois, 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 artigo 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.

JURISPRUDÊNCIA

A necessidade de lei para reconhecer direitos e obrigações já foi confirmada pelo STJ, conforme bem denotam os precedentes abaixo.

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. SERVIDORES DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. INDENIZAÇÃO INSTITUÍDA PELO ART. 16 DA LEI Nº 8.216/91. REAJUSTE. LEI 8.270/91. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO DISSOCIADA DO CONTEÚDO DA LEI. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO NORMATIVA**. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO.
> [...]
> **II - Segundo o princípio da legalidade - art. 37, caput da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Desta forma, a lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal**. [...]
> (STJ, REsp 603010/PB, Quinta Turma, Relator Ministro GILSON DIPP, DJ 08/11/2004 p. 277). (grifos nossos)
>
> --------
>
> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EX-COMBATENTE. PENSÃO. AÇÃO AJUIZADA APÓS 5 (CINCO) ANOS DO INDEFERIMENTO DO

> PEDIDO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. SERVIÇO MILITAR PRESTADO EM ZONA DE GUERRA. **NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS**. PRECEDENTE DO STJ. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**. AGRAVO NÃO PROVIDO.
> [...]
> 4. É irrelevante se perquirir se a UNIÃO impugnou, ou não, todas as afirmações de fato deduzidas pelo autor, **na medida em que não está a Administração, por força do princípio da legalidade, autorizada a reconhecer direitos contra si demandados quando ausentes seus pressupostos legais**. [...]
> (STJ, AgRg no REsp 1231752/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 11/04/2011). (grifos nossos)

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). Veja que são sentidos bem distintos, um envolvendo a atuação administrativa, outro a regulamentação de determinadas matérias.

Para finalizar o assunto, vale mencionar que a doutrina apresenta como **exceção 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.

Princípio da impessoalidade

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

a) **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[7].

b) **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

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

público – e **da isonomia ou igualdade** – em decorrência do tratamento igualitário, nos termos da lei.

c) **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.

d) **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.

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**"[8].

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.

JURISPRUDÊNCIA

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:

> **Sumula 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

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

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.

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[9]

a) **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

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

administração para obter benefícios pessoais ou prejudicar indevidamente o administrado;

b) **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;

c) **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 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.

Princípio da publicidade

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

a) **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.

b) **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.

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. Assim, 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.

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[10], o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

a) **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**.

b) **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.

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

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 algumas questões para consolidar o conhecimento!

ESTA CAI NA PROVA!

10. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) Em razão do princípio da legalidade, a administração pública está impedida de tomar decisões fundamentadas nos costumes.

Comentário: os costumes são fontes do Direito Administrativo e, portanto, podem ser utilizados para pautar a atuação administrativa. Devemos saber, todavia, que o uso dos costumes encontra-se bastante esvaziado em decorrência do princípio da legalidade. Ainda assim, a doutrina assevera que os costumes podem ser utilizados quando houver deficiência legislativa, suprindo, assim, o texto legal.

Apesar de representar uma situação um tanto estranha, uma vez que a atuação da Administração só deve ocorrer quando existir lei, a doutrina entende que a adoção reiterada de determinadas condutas administrativas passa a constituir a moral administrativa. Com isso, os administrados passam a considerar a atuação da Administração como legal (sentimento de obrigatoriedade) e, assim, não podem ser prejudicados por eventual mudança de conduta.

Por isso mesmo que os costumes preservam-se como fonte do Direito Administrativo e podem servir de base para a tomada de decisão, desde que não ocorra contra a lei.

Gabarito: errado.

11. (Cespe – Proc/PGE BA/2014) Suponha que o governador de determinado estado tenha atribuído o nome de Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, a escola pública estadual construída com recursos financeiros repassados mediante convênio com a União. Nesse caso, há violação do princípio da impessoalidade, dada a existência de proibição constitucional à publicidade de obras com nomes de autoridades públicas.

Comentário: o art. 37, §1º, da CF/88 estabelece que 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*".

Dessa forma, não se pode utiliza da publicidade pública para se promover individualmente.

Atribuir a obras e ruas o nome de autoridades públicas é vedado quando elas estiverem vivas, conforme consta na Lei 6.454/1977:

> Art. 1o É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta. (Redação dada pela Lei nº 12.781, de 2013)
>
> Art. 2º É igualmente vedada a inscrição dos nomes de autoridades ou administradores em placas indicadores de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública direta ou indireta.
>
> Art. 3º As proibições constantes desta Lei são aplicáveis às entidades que, a qualquer título, recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos federais.

O STF também já analisou o caso na ADI 307/CE, considerando constitucional norma da Constituição do Ceará que veda ao estado e aos municípios atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aulas.

No caso, o STF declarou constitucional a norma da Constituição cearense, considerando que a atribuição de nome de pessoa pública viva a bens públicos é inconstitucional por ofensa ao princípio da impessoalidade.

Assim, a questão está errada, pois a vedação existe, mas somente para pessoas vivas.

Gabarito: errado.

12. (Cespe – Proc/PGE BA/2014) O atendimento ao princípio da eficiência administrativa autoriza a atuação de servidor público em desconformidade com a regra legal, desde que haja a comprovação do atingimento da eficácia na prestação do serviço público correspondente.

Comentário: os princípios da Administração Pública devem ser aplicados com harmonia, não podendo se aplicar um princípio em detrimento do outro. Assim, o simples pretexto de busca pela eficiência não pode ser justificativa para afastar a legalidade.

Segundo ensinamentos de Jesus Leguina Villa[11] a eficácia que exige a Constituição deve ser alcançado dentro do ordenamento jurídico e, em nenhum caso, ludibriando este. Assim, o alcance da eficiência deve ser analisado dentro das normas previstas em nosso ordenamento, ou seja, respeitando o princípio da legalidade.

Gabarito: errado.

13. (Cespe – Agente Administrativo/DPF/2014) Em razão do princípio da eficiência, é possível, mediante licitação, a contratação de empresa que não tenha apresentado toda a documentação de habilitação exigida, desde que a proposta seja a mais vantajosa para a administração.

Comentário: o princípio da eficiência deve sempre se submeter ao princípio da legalidade. Assim, nunca poderá justificar-se a atuação administrativa contrária ao direito, mesmo que o ato ilegal se mostre mais eficiente.

Gabarito: errado.

14. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da publicidade como valor republicano, assimilado de forma crescente pela vida e pela cultura política, conforma o direito brasileiro a imperativo constitucional de natureza absoluta, contra o qual não há exceção.

Comentário: nenhum princípio administrativo é absoluto. O princípio da publicidade, por exemplo, comporta algumas exceções: (a) os dados pessoais (dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas) e (b) as informações classificadas por autoridades como sigilosas (informações imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado).

Gabarito: errado.

15. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da impessoalidade é corolário do princípio da isonomia.

[11] Villa, 1995, *apud* Di Pietro, 2014, p. 85.

Comentário: um dos sentidos do princípio da impessoalidade se relaciona com a ideia de isonomia. Daí que surge a exigência do concurso público e da licitação, permitindo que os candidatos aos empregos ou cargos permanentes e os possíveis fornecedores que desejem firmar contrato administrativo com a Administração possam participar de um processo de escolha em igualdades de condições.

Gabarito: correto

16. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da legalidade implica dispor o administrador público no exercício de seu *munus* de espaço decisório de estrita circunscrição permissiva da lei em vigor, conforme ocorre com agentes particulares e árbitros comerciais.

Comentário: *munus* é uma expressão que significa encargo ou atribuição. A questão igualou o espaço decisório do administrador público ao dos agentes particulares, ou seja, o item afirmou que, no exercício de suas atribuições, o agente público possui as mesmas restrições decorrentes do princípio da legalidade que os agentes particulares.

Vimos que isso é errado, uma vez que a lei possui aspecto positivo para a Administração e negativo para o administrado. Assim, o agente público só pode fazer o que a lei permitir, seguindo a autonomia da lei; enquanto agente privado pode fazer tudo o que não estiver proibido em lei, seguindo a autonomia da vontade. Logo, o item está errado.

Gabarito: errado.

17. (Cespe – Proc/MP TC-DF/2013) Por força do princípio da legalidade, a administração pública não está autorizada a reconhecer direitos contra si demandados quando estiverem ausentes seus pressupostos.

Comentário: segundo o princípio da legalidade a Administração só pode fazer o que estiver previsto em lei. Logo, se os pressupostos – isto é, as condições previstas em lei – não estiverem presentes, não pode a Administração conceder o direito. Se assim o fizer, o ato será ilegal. Isso já seria suficiente para responder o item.

Porém, para complementar, voltaremos a transcrever o conteúdo do REsp 1231752/PR do STJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EX-COMBATENTE. PENSÃO. AÇÃO AJUIZADA APÓS 5 (CINCO) ANOS DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO. OCORRÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. SERVIÇO MILITAR PRESTADO EM ZONA DE GUERRA. **NÃO PREENCHIMENTO DOS**

> **REQUISITOS LEGAIS**. PRECEDENTE DO STJ. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**. AGRAVO NÃO PROVIDO.
>
> [...]
>
> 4. É irrelevante se perquirir se a UNIÃO impugnou, ou não, todas as afirmações de fato deduzidas pelo autor, **na medida em que não está a Administração, por força do princípio da legalidade, autorizada a reconhecer direitos contra si demandados quando ausentes seus pressupostos legais**. [...]
>
> (STJ, AgRg no REsp 1231752/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 11/04/2011). (grifos nossos)

Conclui-se, portanto, que o item está correto.

Gabarito: correto.

18. (Cespe – Contador/MTE/2014) A supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos, integram o conteúdo do regime jurídico-administrativo.

Comentário: para fechar o assunto. Veja que, mesmo em uma prova de 2014, a banca aplica uma questão exigindo tão somente o conhecimento de que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público formam a base do regime jurídico administrativo.

Gabarito: correto.

19. (Cespe - AJ/Judiciária/Oficial de Justiça/TJDFT/2013) Haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa sempre que o comportamento da administração, embora em consonância com a lei, ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e a ideia comum de honestidade.

Comentário: o trecho é cópia do livro de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Segundo a autora, "*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*"[12].

Gabarito: correto.

20. (Cespe – ATA/MIN/2013) Fere a moralidade administrativa a conduta do agente que se vale da publicidade oficial para autopromover-se.

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

Comentário: a vedação à promoção pessoal é um dos aspectos do princípio da impessoalidade. Todavia, não podemos negar que este tipo de conduta também se mostra imoral e, sobretudo, ilegal, pois descumpre a previsão do art. 37, §1º, da Constituição Federal.

Assim, o item está correto, pois a o agente que se valer da publicidade oficial para autopromover-se estará ferindo a moralidade administrativa.

Gabarito: correto.

21. (Cespe – ATA/MJ/2013) O princípio da moralidade administrativa torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes públicos e possibilita a invalidação dos atos administrativos.

Comentário: a moralidade administrativa não é mais um conceito vago e impreciso, uma vez que possui autonomia e previsão legal. Considera-se, portanto, que é possível extrair do ordenamento jurídico o conteúdo da moralidade, permitindo o controle judicial e eventual invalidação dos atos administrativos. Dessa forma, a moralidade administrativa torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes públicos.

Gabarito: correto.

22. (Cespe – TA/IBAMA/2012) De acordo com a CF, a medida provisória, o estado de defesa e o estado de sítio constituem exceção ao princípio da legalidade na administração pública.

Comentário: conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, a medida provisória, o estado de defesa e o estado de sítio são exceções ao princípio da legalidade. O primeiro por ser um diploma normativo de exceção e precariedade, pois só é aplicável em caso de "relevância e urgência". Os dois últimos por restringirem direitos em situações excepcionais.

Gabarito: correto.

23. (Cespe – TA/IBAMA/2012) Caracteriza nepotismo a nomeação de familiar de servidor efetivo do IBAMA que, em razão de sua qualificação, seja convidado a ocupar uma das diretorias dessa autarquia.

Comentário: a questão exige uma análise mais detalhada da súmula vinculante nº 13. Vamos transcrevê-la novamente, destacando os itens mais importantes:

> **Sumula Vinculante nº 13:**
>
> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da ***[1]*** **autoridade nomeante** ou de ***[2]*** **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. (grifos e numerações não presentes no original)

A vedação é para a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, das seguintes pessoas: *[1]* autoridade nomeante; **ou** *[2]* servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento**.**

A questão está falando que a pessoa nomeada é familiar de servidor efetivo, que não é uma das pessoas que mencionamos acima. Por isso, o item já estaria errado. Ademais, a questão não disse que tipo de "familiar", ou seja, não especificou o grau de parentesco, o que tornaria a questão também errada.

Gabarito: errado.

24. (Cespe - AJ/Administrativa/Contabilidade/TRE ES/2011) Enquanto na administração privada só é permitido fazer o que a lei autoriza, na administração pública é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

Comentário: essa é simples. A legalidade tem aspectos positivo para a Administração, que só pode fazer o que a lei autoriza, e aspecto negativo para os administrados, que podem fazer o que não estiver proibido em lei.

A questão apenas fez a inversão: "*Enquanto na administração ~~privada~~* ***pública*** *só é permitido fazer o que a lei autoriza, na administração ~~pública~~* ***privada*** *é lícito fazer tudo que a lei não proíbe***."**

Gabarito: errado.

25. (Cespe - TJ/Administrativa/"Sem Especialidade"/TRE ES/2011) Contraria o princípio da moralidade o servidor público que nomeie o seu sobrinho para um cargo em comissão subordinado.

Comentário: a autoridade que nomear o sobrinho (linha colateral de 3º grau) para um cargo em comissão subordinado estará contrariando os princípios constitucionais, conforme consta na súmula vinculante nº 13. Os princípios diretamente relacionados ao caso são moralidade, impessoalidade, igualdade e eficiência.

Gabarito: correto.

26. (Cespe – Analista/Administrativa/MPE-PI/2011) O princípio da moralidade pretende tutelar o descontentamento da sociedade em razão da deficiente prestação de serviços públicos e de inúmeros prejuízos causados aos usuários.

Comentário: essa questão foi retirada de um trecho do livro de José dos Santos Carvalho Filho. O autor, ao tratar do princípio da eficiência, destacou que,

> Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. **Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários**. (grifos nossos)

Logo, o item está errado, pois a questão trata do princípio da eficiência.

Gabarito: errado.

27. (Cespe – ATI/Administração/ABIN/2010) O princípio da impessoalidade decorre, em última análise, do princípio da isonomia e da supremacia do interesse público, não podendo, por exemplo, a administração pública conceder privilégios injustificados em concursos públicos e licitações nem utilizar publicidade oficial para veicular promoção pessoal.

Comentário: o princípio da impessoalidade se relaciona com o princípio da finalidade. Vimos que o princípio da supremacia do interesse público se fundamenta na razão de ser da Administração, ou seja, o alcance do interesse público. Dessa forma, podemos relacionar a finalidade com a supremacia do interesse público.

Em um segundo momento, o princípio da impessoalidade representa a isonomia ou igualdade, vedando, portanto, privilégios injustificados em concursos públicos e licitações nem utilizar publicidade oficial para veicular promoção pessoal.

Com isso, o item está perfeito!

Gabarito: correto.

28. (Cespe – Analista/Sebrae/2008) O princípio da eficiência foi acrescentado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, conhecida como a emenda da reforma administrativa.

Comentário: o princípio constitucional da eficiência não constava no texto original do art. 37. Ele foi incluído pela Emenda Constitucional 19/1998, também chamada de emenda da reforma administrativa, pois foi responsável

por incluir diversos dispositivos que permitiram a realização da reforma gerencial da Administração Pública no Brasil.

Gabarito: correto.

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.

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.

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[13]. 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.

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.

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

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**[14], 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).

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

→ **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;

→ **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.

[14] 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.

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!



29. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um dos pilares do regime jurídico administrativo e autoriza a administração pública a impor, mesmo sem previsão no ordenamento jurídico, restrições aos direitos dos particulares em caso de conflito com os interesses de toda a coletividade.

Comentário: realmente o princípio da supremacia do interesse público é um dos pilares do regime jurídico administrativo, mas ele só autoriza a imposição de restrições de direitos, como no exercício do poder de polícia ou na intervenção administrativa, quando existir previsão legal.

Gabarito: errado.

30. (Cespe – Administrador/SUFRAMA/2014) A impossibilidade da alienação de direitos relacionados aos interesses públicos reflete o princípio da indisponibilidade do interesse público, que possibilita apenas que a administração, em determinados casos, transfira aos particulares o exercício da atividade relativa a esses direitos.

Comentário: o princípio da indisponibilidade do interesse público pode se resumir a três aspectos:

i. **as sujeições administrativas – representadas pelas limitações na atuação administrativa, como a necessidade de licitar;**
ii. **o poder-dever de agir – que consiste na obrigação de agir sempre que a lei outorgar uma competência ao agente público (ao mesmo tempo em que ele ganha o poder de atuar ele também tem o dever de fazer);**
iii. **inalienabilidade dos direitos concernentes a interesse públicos – impede que a Administração transfira a titularidade de determinada atividade por meio de ato infralegal.**

Para explicar este último caso, devemos pegar como exemplo a concessão de serviço público. Quando a Administração faz uma licitação para conceder o direito de explorar o serviço de telecomunicações, ela estará transferindo apenas a execução do serviço, permanecendo com a titularidade do mesmo. Assim, o particular poderá explorar a atividade, ou seja, poderá executá-la, mas a Administração permanece com a titularidade, motivo pelo qual possui o poder de controlar e fiscalizar a qualidade do serviço prestado.

Dessa forma, os direitos relacionados aos interesses públicos são inalienáveis, podendo-se transferir, em determinados casos, somente a execução do serviço. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

31. (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:

> Poder Público. Transação. Validade. 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. (...). (STF. 1ª T. RE nº. 253.885/MG. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ de 21/06/2002).

Gabarito: correto.

32. (Cespe – Analista/Área Judiciária/TRE-MS/2013 - adaptada) Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos.

Comentário: a Administração não pode contratar quem ela desejar para desempenhar atividades de caráter permanente. Para tanto, é necessário realizar concurso público, permitindo que todos os interessados ao cargo participem de um processo seletivo isonômico.

Além disso, a alienação de bens públicos só pode ocorrer quando o bem for desafetado, ou seja, quando ele não possuir mais uma finalidade pública. Ademais, a alienação deve seguir as regras previstas na legislação, em particular na Lei 8.666/1993.

Assim, a necessidade de realizar concurso público e as restrições impostas à alienação de bens públicos decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Gabarito: correto.

33. (Cespe – ATA/MJ/2013) As restrições impostas à atividade administrativa que decorrem do fato de ser a administração pública mera gestora de bens e de interesses públicos derivam do princípio da indisponibilidade do interesse público, que é um dos pilares do regime jurídico-administrativo.

Comentário: a Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome do povo, este sim titular da coisa pública. É justamente daí que decorrem as restrições impostas à atividade administrativa, consequência lógica do princípio da indisponibilidade do interesse público, um dos pilares do regime jurídico administrativo.

Gabarito: correto.

34. (Cespe - PRF/2013) A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

Comentário: em decorrência do princípio da supremacia do interesse público é possível impor, unilateralmente, obrigações aos particulares, desde que exista previsão legal para isso.

Por exemplo, o art. 58, inc. I, da 8.666/1993, permite que a Administração modifique os contratos administrativos, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado. Outro exemplo é a intervenção na propriedade privada, que também permite a aplicação de obrigações de forma unilateral contra o particular.

Enfim, não são apenas os casos previstos na questão que permitem estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares. Portanto, o item está errado.

Gabarito: errado.

35. (Cespe - AJ/TRT 10/2013) O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

Comentário: a questão começa correta, uma vez que o princípio da supremacia do interesse público é a base (um dos pilares do regime jurídico administrativo) e objetivo (denota a razão de ser da Administração, que é o

alcance do interesse público) do regime jurídico administrativo. No entanto, nenhum princípio possui aplicação absoluta e ilimitada.

Em alguns casos, é possível relativizar este princípio, mantendo a harmonia do ordenamento jurídico. A aplicação deve ocorrer com a ponderação de outros princípios como da razoabilidade e proporcionalidade, da legalidade, do devido processo legal, etc. Exemplificando, ele pode ser relativizado para preservar os direitos fundamentais do cidadão. Por conseguinte, o item está errado.

Gabarito: errado.

36. (Cespe – Administrador/MJ/2013) Os princípios fundamentais orientadores de toda a atividade da administração pública encontram-se explicitamente no texto da Constituição Federal, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público.

Comentário: os princípios expressos na Constituição Federal são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os dois princípios fundamentais do Direito Administrativo – supremacia e indisponibilidade do interesse público – são apenas implícitos.

Gabarito: errado.

37. (Cespe – Analista/Direito/INPI/2013) A supremacia do interesse público constitui um dos princípios que regem a atividade da administração pública, expressamente previsto na Constituição Federal.

Comentário: idem ao item anterior. O princípio da supremacia do interesse público é implícito na Constituição Federal.

Gabarito: errado.

38. (Cespe – TNS/MC/2013) Nos casos de desapropriação e do exercício do poder de polícia do Estado, constata-se nitidamente a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Comentário: o poder de polícia é um poder de fiscalização da Administração, que impõe condicionamentos e restrições ao exercício de determinadas atividades pelo particular. Tanto o poder de polícia como a desapropriação representam formas de aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Gabarito: correto.

39. (Cespe – Administrador/TJ-RR/2012) Do princípio da supremacia do interesse público decorre a posição jurídica de preponderância do interesse da administração pública.

Comentário: este quesito resume o significado do princípio da supremacia do interesse público, qual seja a preponderância do interesse público quando em conflito com os interesses particulares.

Gabarito: correto.

40. (Cespe – Analista Processual/TJ-RR/2012) O princípio da supremacia do interesse público vincula a administração pública no exercício da função administrativa, assim como norteia o trabalho do legislador quando este edita normas de direito público.

Comentário: Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca o papel duplo do princípio da supremacia:

a) **influenciar o legislador: que, na hora de editar as normas de direito público, deve considerar o predomínio do interesse público sobre o privado;**

b) **vincular a Administração Pública no exercício da função administrativa: que deve buscar a finalidade pública, e não interesses individuais.**

Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

41. (Cespe – Analista/Administrativa/MPE-PI/2011) A supremacia do interesse público é o que legitima a atividade do administrador público. Assim, um ato de interesse público, mesmo que não seja condizente com a lei, pode ser considerado válido pelo princípio maior da supremacia do interesse público.

Comentário: os princípios administrativos nunca serão absolutos. Eles sempre devem ser aplicados com harmonia com o ordenamento jurídico. Por exemplo, a aplicação do princípio da supremacia do interesse público deve ocorrer respeitando o princípio da legalidade. Logo, os atos administrativos devem ser condizentes com a lei, o que deixa a questão errada.

Gabarito: errado.

Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não se encontram 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*[15]?

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

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

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[16]. 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[17]**; enquanto outros relacionam esse aspecto (excesso de poder) ao princípio proporcionalidade[18].

Por isso, alguns autores consideram que o princípio da proporcionalidade é uma das facetas do princípio da razoabilidade[19], ou seja, aquele está contido no conceito deste. Isso porque o princípio da

[16] Marinela, 2013, p. 56.
[17] *e.g.* Meirelles, 2013, p. 96; Marinela, 2013, p. 54.
[18] *e.g.* Mendes, 2001.
[19] Di Pietro, 2014, p. 81; Bandeira de Mello, 2014, p. 114.

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 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:

→ **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.

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[20], mas de qualquer outra função do Estado. Nesse contexto, não é raro o STF pode declarar a

[20] 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.

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[21].



42. (Cespe – Técnico/Anatel/2012) De acordo com dispositivo expresso da Constituição Federal, a administração pública deve agir de acordo com o princípio da proporcionalidade.

Comentário: os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não possuem previsão expressa na Constituição, existindo apenas implicitamente em decorrência do princípio do devido processo legal.

Gabarito: errado.

43. (Cespe – Técnico/ANAC/2012) O princípio da razoabilidade é assegurado no processo administrativo por meio da adequação entre meios e fins e da vedação à imposição de obrigações, restrições e sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Comentário: perfeito! O princípio da razoabilidade exige adequação entre os meios empregados e os fins desejados, uma vez que ninguém está obrigado a sofrer limitações superiores ao necessário para o atendimento da finalidade pública.

Gabarito: correto.

44. (Cespe – Analista/ECT/2011) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam mencionados no texto constitucional, estão previstos, de forma expressa, na lei que rege o processo administrativo federal.

Comentário: nos termos da Lei 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo na Administração Pública federal, devem ser observados "*princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*" (art. 2º). Logo, esses princípios são implícitos na Constituição Federal e expressos na Lei 9.784/1999.

[21] 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.

Gabarito: correto.

45. (Cespe – AJ/STM/2011) O princípio da razoabilidade refere-se à obrigatoriedade da administração pública em divulgar a fundamentação de suas decisões por meio de procedimento específico.

Comentário: a razoabilidade se refere à obediência de critérios racionais no exercício dos atos discricionários. A questão apresentou o conceito do princípio da motivação.

Gabarito: errado.

46. (Cespe – Administrador/MS/2009) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam previstos no texto constitucional, encontram aplicação em sede administrativa, especialmente no controle de atos discricionários que impliquem restrição a direito dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

Comentário: a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade se destina exatamente a evitar exageros nas limitações ou condicionamentos de direitos ou nas aplicações de sanções de maneira excessiva. Referem-se, portanto, a um limite ao poder discricionário dos agentes públicos, podendo ser chamados de "princípio(s) da proibição de excessos".

Gabarito: correto.

47. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2009) O princípio da proporcionalidade acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

Comentário: a constitucionalidade material se refere ao controle do conteúdo da norma. Assim, quando um ato administrativo ou uma lei impõem limitações excessivas, diz-se que o seu conteúdo (material) restringe excessivamente os direitos das pessoas e, portanto, estão incompatíveis com a Constituição Federal. Conquanto não estejam previstos expressamente na Carta Política, esses princípios são decorrências lógicas do texto constitucional, ou seja, constam implicitamente na CF/88. Logo, o abuso de poder público, no exercício de suas funções, pode ser qualificado como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais.

Gabarito: correto.

48. (Cespe – Assistente/Unipampa/2009) A adequação e a exigibilidade da conduta estatal são fundamentos do princípio da proporcionalidade.

Comentário: os fundamentos do princípio da proporcionalidade são: adequação, exigibilidade e proporcionalidade *stricto sensu*. Apesar de incompleto, o item não está errado, pois não disse "somente" ou "apenas". De fato, a adequação e a exigibilidade são fundamentos do princípio da proporcionalidade.

Gabarito: correto.

49. (Cespe – Nível Superior/MDS/2008) Caso a administração pública tenha tomado uma providência desarrazoada, a correção judicial embasada na violação do princípio da razoabilidade invadirá 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.

Comentário: quando o Poder Judiciário anula um ato administrativo por considerá-lo desarrazoado ou desproporcional, ele não está adentrando no mérito administrativo. Vale dizer, a análise de mérito, que compreende a conveniência e oportunidade, insere-se na função administrativa e, portanto, é privativa do agente investido dessa função. Logo, o Judiciário não pode invadir o mérito.

Contudo, quando a medida é desproporcional, ela se mostra desconforme com a lei, ou seja, não se encontra dentro da margem atribuída pela legislação ao agente público. Portanto, a razoabilidade e proporcionalidade são fundamentadas no controle de legalidade e legitimidade, e, por conseguinte, permitem a anulação de atos administrativos pelo controle judicial.

Gabarito: errado.

50. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2004) O princípio da proporcionalidade compreende três outros subprincípios: o da pertinência ou aptidão, que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida; o da necessidade ou exigibilidade, segundo o qual a medida não pode ser substituída por outra, porventura, igualmente eficaz mas menos gravosa e tampouco há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja; e o da proporcionalidade *stricto sensu*, que emerge da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para os atingidos e os objetivos perseguidos pelo legislador.

Comentário: apesar de antiga, essa questão é muito boa para demonstrar a composição do princípio da proporcionalidade, que se subdivide em:

- **adequação, pertinência ou aptidão – que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida – adequação entre meios e fins;**
- **necessidade ou exigibilidade – deve-se verificar se não existe outra medida que seja tão eficaz para alcançar o interesse público, mas que possa ser menos gravosa à pessoa que terá os direitos restringidos;**
- **proporcionalidade *stricto sensu* – que realiza uma ponderação entre as restrições impostas aos atingidos e os benefícios desejados pelo medida legislador. Busca verificar se os benefícios desejados superam as limitações ou condicionamentos aplicados.**

Gabarito: correto.

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[22]. 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.

Princípio da autotutela

Não se pode esperar que os agentes públicos sempre tomem as decisões corretas no desempenho de suas funções. Dessa forma, é

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

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:

> **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:

a) **legalidade**: em relação ao qual a Administração procede, de ofício ou por provocação, a anulação de atos ilegais; e

b) **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[23].

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.

[23] 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 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.

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. Conforme dispõe Fernanda Marinela[24], 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.

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.

Todavia, conforme ensina Lucas Rocha Furtado[25], 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.

[24] Marinela, 2013, p. 64.
[25] Furtado, 2012, p. 114.

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!

51. (Cespe – Nível Superior/Suframa/2014) O princípio administrativo da autotutela expressa a capacidade que a administração tem de rever seus próprios atos, desde que provocada pela parte interessada, independentemente de decisão judicial.

Comentário: no exercício da autotutela, a Administração poderá atuar de ofício ou por provocação, podendo anular os seus próprios atos quando ilegais ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade. Logo, não é necessária a provocação da parte. O Poder Judiciário, por outro lado, só poderá realizar o controle judicial por meio de provocação de algum interessado.

Gabarito: errado.

52. (Cespe – ATA/MIN/2013) Considere a seguinte situação hipotética. Determinado ministério publicou edital de concurso público para o preenchimento de cargos vagos da pasta, dele constando restrição desarrazoada em relação à idade mínima do candidato para inscrição no certame. Nessa situação, a própria administração pública, percebendo tal ilegalidade, e independentemente de decisão judicial, poderá anular, de ofício, o ato por ela praticado com base no princípio da autotutela.

Comentário: quando se deparar com uma ilegalidade, a Administração Pública deverá exercer o seu poder de autotutela. No entanto, devemos frisar que as súmulas 346 e 473 utilizam o termo "pode", no sentido de que a Administração possui o poder para isso. Assim, o item tornou-se subjetivo, pois, se considerada a palavra "pode", no sentido de possuir poder para anular, a questão estaria correto. Porém, se empregar a palavra no sentido de possibilidade, o item estaria errado, pois não é uma opção, mas um dever. Por conseguinte, o Cespe optou pela anulação. Vejamos a justificativa da banca:

O termo "poderá" permite mais de uma interpretação: se visto no sentido de empoderamento, o item está correto, uma vez que a Administração possui o poder de anular seus atos administrativos ilegais pelo princípio da autotutela; porém, se visto no sentido de possibilidade, o item seria errado, pois não é uma opção da Administração anular seus atos administrativos ilegais, mas sim, um dever. Por esse motivo, opta-se pela anulação do gabarito do item.

Gabarito: anulado.

53. (Cespe – Procurador/MP-TCDF/2013) Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Comentário: a questão é cópia literal da súmula 473 do STF, que demonstra a exteriorização do princípio da autotutela. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

54. (Cespe - Município do Ipojuca/2009) Segundo o princípio da autotutela, é vedado aos demais poderes e ao Ministério Público realizar o controle dos atos discricionários do Poder Executivo.

Comentário: ato discricionário é aquele em que a lei deixa uma margem de escolha ao agente público. Por exemplo, imagine que uma lei dispôs que o agente público pode sancionar um morador que desrespeitar normas de segurança na reforma de sua casa. As penalidades previstas na lei são advertência e multa, cabendo ao agente analisar o caso e definir a sanção a ser aplicada. Ao se deparar com uma situação como essa, o agente público deverá decidir, discricionariamente, qual a penalidade será aplicada.

Assim, não pode o Poder Judiciário invadir o mérito da decisão, porém poderá analisar se ocorreu algum exagero. Nesse caso (exagero), a discricionariedade fugiu do razoável, motivo pela qual será possível anular o ato. Assim, o Poder Judiciário – e o Ministério Público como órgão que poderá impetrar as devidas ações judiciais – não pode interferir no mérito do ato discricionário, mas poderá analisá-lo para verificar se nenhuma ilegalidade foi cometida.

Assim, o princípio da autotutela não afasta o controle dos atos discricionários realizado pelos outros poderes sobre o Poder Executivo.

Gabarito: errado.

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 decidir, **apresentem os fundamentos que os levaram a tal posicionamento**. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais[26].

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles[27], 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[28] 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[29] 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[30] ensina que **todos os atos administrativos devem ser motivados, sejam eles discricionários ou vinculados**, com uma única exceção, que é a

[26] 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.
[27] Meirelles, 2013, p. 106.
[28] *e.g.* Meirelles, 2013, p. 107.
[29] Di Pietro, 2014, p. 82.
[30] Furtado, 2012, p. 104.

exoneração de ocupante de cargo em comissão, conhecida como exoneração *ad nutum*, uma vez que possui tratamento constitucional próprio[31].

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[32].

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:

a) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
b) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
c) decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
d) dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
e) decidam recursos administrativos;
f) decorram de reexame de ofício;
g) deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
h) importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Segundo a Lei de Processo Administrativo, a motivação de "*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[33].

---

[31] 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**;

[32] 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*".

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

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).

Vamos resolver algumas questões!

ESTA CAI NA PROVA!

55. (Cespe – ATA/MJ/2013) Motivação é um princípio que exige da administração pública indicação dos fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

Comentário: a motivação significa que a Administração deve apresentar os fundamentos de fato – a ocorrência dos pressupostos ou a situação real que levou à decisão – e de direito – os motivos previstos em lei. Trata-se de um princípio constitucional implícito, mas que possui previsão na Lei 9.784/1999 (art. 2º, caput e inc. VII do parágrafo único; e art. 50).

Gabarito: correto.

56. (Cespe – Assistente/FUB/2013) É aplicável ao processo administrativo o princípio da obrigatória motivação, pelo qual a autoridade administrativa deve indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão.

Comentário: no caso, a questão se referiu diretamente ao processo administrativo, que, conforme vimos, determina a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão (Lei 9.784/1999: art. 2º, parágrafo único, inc. VII; art. 50, *caput*).

Gabarito: correto.

57. (Cespe – AJ/TJ-RJ – Corregedoria de Justiça/2008 – adaptada) Pelo princípio da motivação, é possível a chamada motivação *aliunde*, ou seja, a mera referência, no ato, à sua concordância com anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, como forma de suprimento da motivação do ato.

Comentário: a motivação *aliunde* é aquela que ocorre quando a motivação é realizada com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. Além de possuir previsão legal (Lei 9.784/1999, art. 50, §1º), a motivação *aliunde* já foi aceita pelo STF, conforme consta no MS 25.518/DF: "*2. Indiferente que o parecer a*

***que se remete a decisão também se reporte a outro parecer: o que importa é que haja a motivação eficiente - na expressão de Baleeiro, controlável a posteriori*".**

Gabarito: correto.

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.



Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta as seguintes consequências do princípio da continuidade[34]:

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)*;

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

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 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**[35]. 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**.[36] 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.[37]

Em resumo, podemos dizer o seguinte:

- em regra, os servidores possuem direito à greve, nos termos da legislação aplicável aos trabalhadores;
- os militares **não possuem direito à greve**, conforme expressamente dispõe a Constituição Federal (CF, art. 142, IV);
- 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);
- 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

[35] STF: Rcl 6.568-SP.
[36] ARE 654.432/GO. Vide também a Rcl 11246 AgR/BA.
[37] RE 693.456/RJ, 27.10.2016.

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[38].

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.[39]

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.

---

[38] 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 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.

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

Vamos resolver algumas questões de provas.

ESTA CAI NA PROVA!

58. (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:

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.

59. (Cespe – Especialista em Regulação/CF/Anatel/2008) Pelo princípio da continuidade, durante o período do contrato de concessão, a prestação do serviço não deve ser interrompido.

Comentário: a questão tomou a regra geral e, portanto, está correta, uma vez que, pelo princípio da continuidade, a prestação do serviço não pode ser interrompida. Além disso, enquanto na Lei 8.666/1993, que regulamenta os contratos administrativos, a inaplicabilidade à oposição da exceção do contrato não cumprido é relativa, pois o contratado poderá deixar de prestar o serviço após 90 (noventa) dias de atraso; na Lei 8.987/1995 – que trata da concessão e permissão de serviços públicos –, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado. Assim, nos contratos de concessão, as regras são muito mais rígidas, pois dependem de ação judicial, que deverá ser transitada em julgado.

Logo, durante a realização do contrato, a prestação do serviço não pode ser interrompida.

Vale lembrar que, no caso de inadimplência por parte do usuário, a interrupção da prestação do serviço também é possível (estritamente contra o usuário inadimplente).

Gabarito: correto.

60. (Cespe – Procurador/MPjTCU/2003) O princípio da continuidade do serviço público impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.

Comentário: nos contratos administrativos, o princípio da continuidade limita a invocação da exceção do contrato não cumprido. Todavia, essa regra não é absoluta, uma vez que o contratado pode deixar de prestar o serviço em algumas hipóteses, como os atrasos de pagamento superiores a 90 (noventa) dias (Lei 8.666/1993, art. 78, XV). Assim, o princípio da continuidade pode limitar, mas não impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.

Gabarito: errado.

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[40], 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 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[41].

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

[40] Grinover, *apud* Meirelles, 2013, p. 109.
[41] Marinela, 2013, p. 51.

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*".



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

Vejamos como esses princípios são exigidos em provas.



61. (Cespe – Analista Processual/MEC/2014) Em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é indispensável que o interessado seja representado, no curso de processo administrativo disciplinar, por advogado capaz de oferecer defesa técnica.

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.

62. (Cespe – Administrador/MIN/2013) O desfazimento da nomeação de um agente administrativo somente pode ocorrer depois de assegurada a ele a garantia do contraditório e da ampla defesa.

Comentário: o desfazimento da nomeação de um agente influenciará negativamente os interesses dele e, por conseguinte, a Administração deverá oportunizar o contraditório e a ampla defesa, permitindo que o interessado tente convencê-la da legalidade de sua nomeação. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

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).

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[42]. 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**".

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.[43] 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).

---

[42] 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.)

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

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.[44]

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?!

[44] 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 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".

ESTA CAI NA PROVA!

63. (Cespe – Ministério da Justiça/2014) O fundamento da prescrição administrativa reside no princípio da conservação dos valores jurídicos já concretizados, visando impedir, em razão do decurso do prazo legalmente fixado, o exercício da autotutela por parte da administração pública.

Comentário: os institutos da prescrição e da decadência objetivam limitar o poder da administração rever os seus atos após o decurso de determinado tempo. Como vimos, a Lei 9.784/1999 estabelece o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração anule os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo se comprovada má-fé. Assim, a prescrição e a decadência impedem o exercício da autotutela depois de exaurido o prazo fixado em lei. Logo, o item está correto.

Gabarito: correto.

QUESTÕES EXTRAS

64. (Cespe – Analista de Gestão/TCE-PE/2017) Em razão do princípio do interesse público, não é possível que o poder público atenda aos interesses privados não estatais.

Comentário: o *princípio do interesse público* nada mais é do que o princípio da finalidade, segundo o qual a atuação administrativa deve ter como fim o interesse da coletividade. Dessa forma, um ato praticado com fins diversos, buscando primariamente prejudicar ou beneficiar particulares, será considerado um ato ilegal.

Ocorre, todavia, que vários atos administrativos têm como fim o interesse público, mas ao mesmo tempo beneficiam particulares. Por exemplo: a concessão de um alvará de funcionamento de um estabelecimento comercial atende ao interesse público, na medida em que observa os princípios da ordem econômica, podendo gerar emprego e renda para a população; por outro lado, também atende aos desejos do empresário, que mais do que qualquer um quer ver o seu estabelecimento em funcionamento.

O que não pode ocorrer, todavia, é um ato beneficiar primariamente particulares em detrimento do interesse da coletividade. Por exemplo: a concessão de um alvará de funcionamento do estabelecimento comercial de um amigo do prefeito, em condições que não observem o plano diretor do município, prejudicando a população local, viola o princípio da legalidade e também do

interesse público, já que buscou beneficiar o amigo do prefeito em conflito com o interesse da coletividade definido na lei.

Assim, o quesito está incorreto, é possível atender aos interesses privados não estatais sem violar o princípio do interesse público, desde que o atendimento desses interesses também atenda aos interesses da coletividade e esteja em consonância com as previsões legais.

Gabarito: errado.

65. (Cespe – Agente de Segurança Penitenciária/SERES-PE/2017) Secretário de justiça e direitos humanos de determinado estado da Federação que publicar uma portaria e, na semana seguinte, revogá-la, em nova publicação, terá praticado ato revogatório com base no princípio da

a) indisponibilidade.
b) moralidade.
c) autotutela.
d) eficiência.
e) supremacia do interesse público.

Comentário: a Administração Pública tem o poder de rever os seus próprios atos, revogando os inconvenientes e inoportunos e anulando os ilegais. Trata-se da aplicação do *princípio da autotutela* (alternativa C).

Vejamos as demais alternativas:

a) o princípio da indisponibilidade representa as sujeições que a Administração se submete, o que implica, entre outras coisas, a necessidade de realizar concurso para contratação de pessoal e de observar as restrições legais para alienar bens – ERRADA;

b) o princípio da moralidade exige a atuação honesta dos agentes públicos – ERRADA;

d) o princípio da eficiência exige que a Administração e os agentes públicos atuem com rendimento e qualidade – ERRADA;

e) o princípio da supremacia trata das prerrogativas que a Administração dispões para cumprir as suas finalidades, como a possibilidade de constituir obrigações de forma unilateral ou de desapropriar bens, entre outras medidas em que se impõe o poder extroverso do Estado – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

66. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-BA/2017) Determinado município, após celebrar com particulares contratos de promessa de venda e compra de glebas de sua propriedade, passou, sob a gestão do novo prefeito, a promover anulações contratuais

porque os parcelamentos pactuados não estariam regularizados por não atenderem a requisitos legais.

Nessa situação hipotética, para obstar a pretensão do município, será adequado que o particular prejudicado invoque, em seu favor, o princípio da
a) igualdade.
b) continuidade dos serviços públicos.
c) proporcionalidade.
d) moralidade.
e) confiança legítima.

Comentário: a questão trata de uma situação em que o município firmou contratos na gestão de um prefeito e depois desfez esses contratos na gestão do prefeito subsequente. Nessa situação, *podemos* ter uma ofensa ao princípio da confiança legítima, na medida em que os particulares acreditavam na legalidade dos atos emanados na gestão anterior e, por isso, se atuaram de boa-fé, não poderiam ser prejudicados pela Administração. Logo, o gabarito é a letra E.

As demais opções estão incorretas, conforme vamos analisar a seguir:

a) o princípio da igualdade é uma aplicação do princípio da impessoalidade, exigindo que a Administração não favoreça ou desfavoreça indevidamente determinadas pessoas; logo, só serão aceitas discriminações fundamentadas na lei e no interesse público, como ocorre com as medidas afirmativas (cotas em concursos, por exemplo) – ERRADA;

b) o princípio da continuidade exige que os serviços públicos sejam prestados continuamente, sem interrupções. Dessa forma, o serviço somente poderá ser paralisado em situações excepcionais, como nos casos de emergência e de necessidade de manutenção – ERRADA;

c) o princípio da proporcionalidade é utilizado como referência no controle de atos que impliquem limitações. Assim, qualquer limitação deve ter adequação entre os meios e os fins – exemplo: uma sanção será mais grave quanto mais grave for a infração comedida – ERRADA;

d) pelo princípio da moralidade, os agentes públicos devem ter condutas éticas, honestas, pautadas na boa-fé – ERRADA.

Gabarito: alternativa E.

67. (Cespe – Analista Judiciário/TRE-BA/2017) Agente público que se utiliza de publicidade governamental com a finalidade exclusiva de se promover viola o princípio da

a) eficiência.
b) moralidade.

c) autotutela.
d) publicidade.
e) motivação.

Comentário: a vedação a promoção pessoal costuma ser associada a dois princípios: (i) da impessoalidade; (ii) da moralidade. A violação ao princípio da impessoalidade surge porque a atuação da Administração é sempre imputada ao órgão ou ao ente no qual o agente atua. Assim, o agente não pode se promover às custas do órgão ente público.

A violação ao princípio da moralidade surge porque não é ético por parte do agente público se utilizar da máquina pública para obter benefícios pessoas se promovendo.

Como não há o princípio da impessoalidade entre as alternativas, o nosso gabarito é a letra B (moralidade).

Alguns alunos costumam associar essa vedação ao princípio da publicidade. Mas isso está errado! A violação ao princípio da publicidade ocorre quando não se dá transparência a um ato ou informação que deveria ser divulgado. Por outro lado, utilizar a publicidade oficial para se promover representa ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Gabarito: alternativa B.

68. (Cespe – Analista Judiciário/TRE-PE/2017) O princípio da razoabilidade

a) se evidencia nos limites do que pode, ou não, ser considerado aceitável, e sua inobservância resulta em vício do ato administrativo.
b) incide apenas sobre a função administrativa do Estado.
c) é autônomo em relação aos princípios da legalidade e da finalidade.
d) comporta significado unívoco, a despeito de sua amplitude, sendo sua observação pelo administrador algo simples.
e) pode servir de fundamento para a atuação do Poder Judiciário quanto ao mérito administrativo.

Comentário:

a) o princípio da razoabilidade possui várias aplicações, inserindo-se na análise dos atos administrativos para verificar se as decisões são aceitáveis do ponto de vista do "homem médio". Por exemplo: é aceitável instituir uma idade máxima para um concurso de policial militar? Se a resposta for positiva, podemos dizer que tal restrição é razoável. Com efeito, o ato que se mostrar desarrazoado (não aceitável) será um ato viciado, ou seja, será ilegal, devendo ser anulado – CORRETA;

b) o princípio da razoabilidade informa não só a função administrativa, como também a função legislativa e jurisdicional, pois permite que uma lei

desarrazoada (por exemplo: uma lei que implique limitações exageradas para o ingresso em determinado cargo público) seja considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário – ERRADA;

c) de acordo com Bandeira de Mello (2014, p. 81), o princípio da razoabilidade "descende também do princípio da legalidade". Tais princípios estão interligados, motivo pelo qual um ato que seja desarrazoado será também ilegal, devendo ser anulado – ERRADA;

d) certamente a interpretação do que é ou não razoável não é uma tarefa tão simples. Uma restrição pode ser considerada razoável para um agente público, mas não para outro. Então, não podemos afirmar que a razoabilidade configura significado "unívoco" nem que a sua observação seja tão simples – ERRADA;

e) o princípio da razoabilidade permite que o Poder Judiciário analise os atos administrativos discricionários, buscando verificar se não ocorreram exageros. Porém, ao considerar o ato desarrazoado, o Judiciário não estará invadindo o mérito do ato, mas sim verificando a sua legalidade, uma vez que uma sanção ou restrição desarrazoada/desproporcional é praticada com abuso, o que configura uma ilegalidade – ERRADA.

Gabarito: alternativa A.

69. (Cespe – Delegado de Polícia Substituto/PC-GO/2017 – adaptada) Em relação aos princípios expressos e implícitos da administração pública, assinale a opção correta.

a) O princípio da legalidade, quando aplicável ao direito privado, institui um critério de subordinação à lei, a denominada regra da reserva legal.
b) O princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF), não possui quaisquer restrições excepcionais.
c) Respeitado o que predispuser a *intentio legis* (vontade da lei), compete ao órgão da administração pública a livre interpretação do que seja interesse público.
d) A proibição da atuação do administrador de forma despropositada ou tresloucada é também conhecida doutrinariamente como princípio da proibição dos excessos.
e) A prerrogativa da administração pública de desapropriar ou estabelecer restrição a alguma atividade individual decorre do princípio da autotutela.

<u>Comentário</u>: a questão foi adaptada, pois a alternativa com o gabarito teve um erro de digitação que implicou na nulidade da questão. Nesta nossa versão, o erro foi corrigido e, por isso, conseguimos "aproveitar" mais este exercício. Vamos lá:

a) no direito privado, o princípio da legalidade representa a ideia de autonomia de vontade, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (CF, art. 5º, II). Logo, se não houver lei, o particular poderá agir livremente. A regra da reserva legal, por sua vez, significa

que a regulamentação de determinadas matérias deverá ocorrer necessariamente por lei. A questão tratou, portanto, da autonomia da vontade e não da reserva legal – ERRADA;

b) de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade possui três restrições excepcionais (ou exceções): (i) medida provisória; (ii) estado de defesa; (iii) estado de sítio – ERRADA;

c) um dos pilares do regime jurídico-administrativo é o princípio da indisponibilidade, pela Administração dos interesses públicos. Dessa forma, ensina Bandeira de Mello que os interesses qualificados como próprios da coletividade não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, pois são inapropriáveis. Dessa forma, o próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, devendo atuar em estrita conformidade com o que dispuser a *intentio legis*. Logo, com base no princípio da indisponibilidade (e também da legalidade), o interesse público é aquele previsto em lei, não cabendo ao órgão a livre interpretação de seu conceito – ERRADA;

d) Hely Lopes Meirelles, ao falar dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, dispõe o seguinte:

> Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais.

Já Fernanda Marinela, dispondo sobre o princípio da razoabilidade, ensina que "tal princípio proíbe a atuação do administrador de forma despropositada ou tresloucada, quando, com a desculpa de cumprir a lei, age de forma arbitrária e sem qualquer bom senso. Trata-se do princípio da proibição de excessos".[45]

Logo, o item está CORRETO.

Cumpre observar que, na redação original, a banca utilizou a expressão "administrado" no lugar de "administrador". Por esse motivo, a questão original foi anulada.

e) a possibilidade de desapropriar ou estabelecer restrições decorre, entre outros, do princípio da supremacia do interesse público – ERRADA.

Gabarito: alternativa D (observação: a questão original foi anulada pela banca por erro de digitação).

[45] Marinela, 2014, p. 55.

70. (Cespe – Analista Judiciário/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

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

Comentário: os princípios constitucionais expressos formam o mnemônico LIMPE (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Este último se apresenta em dois aspectos: (i) na forma de organização da estrutura administrativa, que deve buscar uma estrutura mais enxuta e descentralizada; (ii) na forma de atuação dos agentes públicos, que devem buscar sempre a excelência, prestando serviços com qualidade, zelo e rendimento para atender às necessidades da população. Dessa forma, a questão trata do princípio da eficiência.

Gabarito: alternativa B.

71. (Cespe – Analista Judiciário/TRF-1/2017) Sérgio foi reprovado em concurso público, mas, por força de decisão liminar obteve sua nomeação e tomou posse no cargo pretendido. Seis anos depois, a medida foi revogada por decisão judicial definitiva e Sérgio foi exonerado pela administração. Nessa situação, ao exonerar Sérgio a administração violou o princípio da proteção da confiança legítima.

Comentário: o princípio da confiança legítima representa o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica. Assim, ele representa a confiança que os administrados possuem em relação à regularidade e, por conseguinte, à manutenção dos atos emanados do poder público.

Contudo, no caso da questão, não há ofensa ao princípio da confiança legítima, uma vez que o provimento ocorreu mediante decisão judicial precária. Nesse caso, o ex-servidor tinha ciência de que, ao final do processo, o ato de provimento poderia ser revisto pelo Poder Judiciário.

Gabarito: errado.

72. (Cespe – Analista Judiciário/TRF-1/2017) Para os autores que defendem o princípio da subsidiariedade, a atividade pública tem primazia sobre a iniciativa privada, devendo o ente particular se abster de exercer atividades que o Estado tenha condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos.

Comentário: esse não é um princípio que costuma ser estudado em Direito Administrativo, mas como apareceu em prova vamos analisar a resposta. O princípio da subsidiariedade tem aplicação nas teorias liberais, no sentido de

que o Estado só deve atuar nas áreas em que a iniciativa privada não seria capaz de satisfazer as necessidades da população. Logo, a questão inverteu a aplicação deste princípio.

Gabarito: errado.

73. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE-SC/2016) De acordo com a jurisprudência do STF, em exceção ao princípio da publicidade, o acesso às informações referentes às verbas indenizatórias recebidas para o exercício da atividade parlamentar é permitido apenas aos órgãos fiscalizadores e aos parlamentares, dado o caráter sigiloso da natureza da verba e a necessidade de preservar dados relacionados à intimidade e à vida privada do parlamentar.

Comentário: essa questão dava para responder com a intuição. A regra é a transparência, ressalvando-se o sigilo somente para os casos imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º, XXXIII).

Nesse contexto, o STF decidiu que:

> "Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. (…) A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (…) **As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso**." (MS 28.178, rel. min. Roberto Barroso, julgamento em 4-3-2015, Plenário, DJE de 8-5-2015.)

Logo, as informações sobre verbas indenizatórias para o exercício de atividade parlamentar devem ser divulgadas.

Gabarito: errada.

O Tribunal de Contas de determinado estado da Federação, ao analisar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, verificou que empresa de publicidade foi contratada, mediante inexigibilidade de licitação, para divulgar ações do governo. Na campanha publicitária promovida pela empresa contratada, constavam nomes, símbolos e imagens que promoviam a figura do governador, que, em razão destes fatos, foi intimado por *Whatsapp* para apresentar defesa. Na data de visualização da intimação, a referida autoridade encaminhou resposta, via *Whatsapp*, declarando-se ciente. Ao final do procedimento, o Tribunal de Contas não acolheu a defesa do governador e julgou irregular a prestação de contas.

74. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE-SC/2016) Dado o teor da campanha publicitária, é correto inferir que, na situação, se configurou ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Comentário: o art. 37, *caput*, da Constituição Federal determina que, entre outros, aplicam-se à administração pública os princípios da impessoalidade e

da moralidade. A impessoalidade subdivide-se em várias outras aplicações, como a finalidade pública, a isonomia e a vedação à promoção pessoal.

Nesse contexto, o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, estabelece que "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".

Por conseguinte, o ato infringiu o princípio da impessoalidade.

Além disso, também podemos dizer que se trata de um ato imoral, uma vez que se utilizar do aparato do Estado para se promover fere a ética e os bons costumes. Logo, a afirmativa está correta.

Vale reforçar: a violação aplica-se mais ao princípio da impessoalidade, mas também podemos dizer que o ato infringiu outros princípios, como a moralidade.

Gabarito: correto.

75. (Cespe – Técnico/INSS/2016) Na análise da moralidade administrativa, pressuposto de validade de todo ato da administração pública, é imprescindível avaliar a intenção do agente.

Comentário: segundo a Prof. Maria Di Pietro, a imoralidade resulta do próprio objeto do ato, não sendo preciso penetrar na análise da intenção do agente. Assim, um ato pode ser imoral, mesmo que não fosse a intenção do agente cometer qualquer imoralidade.

A imoralidade, por conseguinte, ocorre quando o conteúdo do ato é considerado, pelo senso comum, como desonesto, desequilibrado, injusto, não ético. Logo, não é necessário analisar a intenção do agente, mas sim o conteúdo do ato para dizer se ele é imoral.

Gabarito: errado.

76. (Cespe – Técnico/INSS/2016) Em decorrência do princípio da impessoalidade, as realizações administrativo-governamentais são imputadas ao ente público e não ao agente político.

Comentário: uma das aplicações do princípio da impessoalidade fundamenta a imputação das realizações do governo ao ente público e não aos seus agentes. Por isso, uma autoridade administrativa não pode promover-se pessoalmente às custas da estrutura administrativa, pois as políticas públicas são imputadas ao órgão/entidade e não aos seus agentes.

Gabarito: correto.

77. (Cespe – AJ/TRE-PI/2016) Assinale a opção correta no que se refere ao princípio da continuidade na administração pública.

a) A delegação de ato administrativo decorre do poder disciplinar, propiciando a continuidade do serviço público por viabilizar a manutenção do funcionamento de órgãos e entidades, mesmo durante impedimentos temporários dos agentes originalmente competentes para a prática do ato.

b) O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo representa um contraponto à possibilidade de alteração unilateral do contrato pela administração pública, funcionando como mecanismo de garantia da continuidade do serviço público contratado.

c) A continuidade do serviço público afasta a possibilidade de o contratado opor à administração a exceção do contrato não cumprido.

d) O princípio da continuidade do serviço público não impede a suspensão do fornecimento de energia elétrica, ainda que se trate de iluminação pública.

e) Embora o direito de greve seja assegurado constitucionalmente aos servidores públicos, a falta de norma federal regulamentadora desse dispositivo, que garanta a continuidade do serviço público, torna ilícito o exercício desse direito.

Comentário: a resposta dessa questão exige conhecimentos que vão um pouco além daquilo que vimos nesta aula, pois envolve outros assuntos do Direito Administrativo. Assim, se você teve muita dificuldade, não se preocupe, pois vamos explicar tudinho abaixo! ;)

a) a delegação, a suplência e a substituição são formas de assegurar que as funções públicas sejam desempenhadas mesmo durante o afastamento do titular (férias, vacância temporária, etc.). Logo, de fato a delegação relaciona-se com a continuidade dos serviços públicos. Entretanto, a delegação decorre do poder hierárquico e não do poder disciplinar – ERRADA;

b) os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente pela Administração. Contudo, as alterações unilaterais não podem modificar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, justamente porque o poder público não pode tornar o contrato financeiramente inviável, ensejando a sua interrupção. Portanto, a vedação da alteração unilateral do equilíbrio econômico-financeiro do contrato decorre, dentre outros, do princípio da continuidade dos serviços públicos – CORRETA;

c) a cláusula da exceção do contrato não cumprido é uma previsão implícita dos contratos em geral, segundo o qual uma parte poderá opor-se ao cumprimento do contrato quando a outra deixar de cumprir com as suas obrigações. Nos contratos administrativos, há um impedimento relativo de se opor tal exceção, em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos. Entretanto, não se trata de uma vedação absoluta, não é um "afastamento", mas apenas um condicionamento maior. Assim, se a Administração não cumprir com suas

obrigações, o particular ficará obrigado a cumprir com o contrato por algum tempo – na Lei 8.666/1993, o particular deve continuar cumprindo o contrato até 90 dias de atraso dos pagamentos (art. 78, XV). Em resumo, a alternativa é errada, pois não há "afastamento" da oposição, mas apenas uma limitação maior – ERRADA;

d) o princípio da continuidade do serviço público impede, como regra, a suspensão dos serviços públicos, como o de fornecimento de energia elétrica. Contudo, poderá ocorrer a interrupção do serviço, em situação de emergência ou, se houver aviso prévio, por razões de ordem técnica, de segurança das instalações ou por inadimplemento do usuário – ERRADA;

e) de fato, o direito de greve carece de regulamentação específica. Todavia, o STF determinou a aplicação das normas trabalhistas sobre a greve até que seja editada a lei regulamentando o direito dos servidores. Logo, o exercício do direito de greve, em regra, é lícito – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

78. (Cespe – AJ/TRT – 8ª R/2016) A respeito dos princípios da administração pública, assinale a opção correta.

a) Decorre do princípio da hierarquia uma série de prerrogativas para a administração, aplicando-se esse princípio, inclusive, às funções legislativa e judicial.

b) Decorre do princípio da continuidade do serviço público a possibilidade de preencher, mediante institutos como a delegação e a substituição, as funções públicas temporariamente vagas.

c) O princípio do controle ou tutela autoriza a administração a realizar controle dos seus atos, podendo anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de decisão do Poder Judiciário.

d) Dado o princípio da autotutela, a administração exerce controle sobre pessoa jurídica por ela instituída, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais.

e) Em decorrência do princípio da publicidade, a administração pública deve indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

Comentário:

a) não é muito comum se falar em princípio da hierarquia. Mesmo assim, a hierarquização é característica da função administrativa. Dessa forma, não há hierarquia no exercício das funções legislativa e judiciária típicas. Por exemplo: não há hierarquia entre um deputado e o presidente da Câmara, mas apenas uma relação funcional; da mesma forma, não há hierarquia entre um juiz e um desembargador – aquele não deve obediência hierárquica a este – ERRADA;

b) segundo a Prof. Maria Di Pietro, o princípio da continuidade tem as seguintes consequências: (i) proibição de greve dos servidores públicos (não é uma vedação absoluta); (ii) necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas; (iii) impossibilidade, para quem contratada com a Administração, de invocar a cláusula da exceção do contrato não cumprido (também não é uma vedação absoluta); (iv) possibilidade de a Administração utilizar os equipamentos e instalações da empresa com que ela contrata; (v) encampação da concessão de serviço público. Como se vê, a delegação e a substituição encontram respaldo no princípio da continuidade – CORRETA;

c) e d) as alternativas inverteram os conceitos. O princípio do controle ou tutela representa a possibilidade de a Administração direta exercer o controle sobre as entidades administrativas, buscando garantir o cumprimento de suas finalidades; por outro lado, o princípio da autotutela permite que a Administração controle seus próprios atos, revogando os inconvenientes e inoportunos e anulando os ilegais, sem necessidade de prévia autorização judicial – ERRADAS;

e) indicação dos fundamentos de fato e de direito que levaram à prática de um ato representa o princípio da motivação – ERRADA.

Gabarito: alternativa B.

79. (Cespe – TJ/TRT – 8ª R/2016) Assinale a opção correta a respeito dos princípios da administração pública.

a) Em decorrência do princípio da hierarquia, nega-se o direito de greve e de livre associação sindical para funcionários do Poder Judiciário.

b) Em decorrência do princípio da legalidade, é permitido ao agente público praticar atos administrativos que não sejam expressamente proibidos pela lei.

c) A observância dos princípios da eficiência e da legalidade é obrigatória apenas à administração pública direta.

d) A proibição de nomear parentes para ocupar cargos comissionados na administração pública é expressão da aplicação do princípio da moralidade.

e) O princípio da publicidade não está expressamente previsto na CF.

Comentário:

a) o direito de greve e de livre associação sindical é assegurado aos servidores públicos. Tal direito está pendente de regulamentação, motivo pelo qual o STF determinou a aplicação da legislação trabalhista. Todavia, o STF tem demonstrado algumas restrições ao exercício de greve, principalmente para a polícia civil. Em um julgamento do STF, até houve a menção sobre uma privação do direito de greve para as categorias "que exercem atividades 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". Todavia, não dá para dizer que esse é um entendimento consolidado, motivo pelo qual não podemos afirmar categoricamente que os servidores do Poder Judiciário não podem fazer greve. Além disso, o direito à associação sindical é assegurado pela Constituição da República – ERRADA;

b) em decorrência do princípio da legalidade, os agentes públicos somente podem fazer aquilo que está previsto em lei. O caso descrito na alternativa é a aplicação da legalidade para os administrados, que podem fazer tudo o que não estiver proibido em lei (autonomia da vontade) – ERRADA;

c) os princípios constitucionais expressos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) aplicam-se a toda a Administração Pública (direta e indireta, de todos os entes da Federação e de todos os Poderes) – ERRADA;

d) a proibição de nomear parentes para ocupar cargos comissionados na Administração decorre da Súmula Vinculante nº 13, editada com fundamento no princípio constitucional da moralidade – CORRETA;

e) de graça! O princípio da publicidade é um dos princípios constitucionais expressos – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

80. (Cespe – TJ/TRT – 8ª R/2016) A respeito dos princípios da administração pública, assinale a opção correta.

a) Em decorrência do princípio da autotutela, apenas o Poder Judiciário pode revogar atos administrativos.

b) O princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da supremacia do interesse público equivalem-se.

c) Estão expressamente previstos na CF o princípio da moralidade e o da eficiência.

d) O princípio da legalidade visa garantir a satisfação do interesse público.

e) A exigência da transparência dos atos administrativos decorre do princípio da eficiência.

Comentário:

a) o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica, não pode revogar atos praticados pela Administração, pois não pode exercer o controle de mérito dos atos administrativos. O Judiciário somente pode revogar quando exercer a função administrativa, ou seja, quando estiver atuando como "Administração

Pública". Por isso que se afirma que somente a Administração Pública pode revogar seus atos – ERRADA;

b) o princípio da indisponibilidade e o da supremacia tratam de coisas distintas. Aquele representa as sujeições administrativas, enquanto este trata das prerrogativas públicas. Juntos, eles formam os princípios basilares do regime jurídico-administrativo – ERRADA;

c) tranquilo! Os princípios da moralidade e da eficiência constam expressamente na Constituição Federal, ajudando a compor o famoso "LIMPE" – CORRETA;

d) o princípio que visa a garantir a satisfação do interesse público é o princípio da impessoalidade, mais especificamente na sua aplicação do princípio da finalidade – ERRADA;

e) e exigência de transparência decorre do princípio da publicidade – ERRADA.

Gabarito: alternativa C.

81. (Cespe – AJ/TRT – 8ª R/2016) Assinale a opção correta a respeito dos princípios da administração pública.

a) A administração deve, em caso de incompatibilidade, dar preferência à aplicação do princípio da supremacia do interesse público em detrimento do princípio da legalidade.

b) A publicidade, princípio basilar da administração pública, não pode sofrer restrições.

c) A ofensa ao princípio da moralidade pressupõe afronta também ao princípio da legalidade.

d) O princípio da eficiência deve ser aplicado prioritariamente, em detrimento do princípio da legalidade, em caso de incompatibilidade na aplicação de ambos.

e) Os institutos do impedimento e da suspeição no âmbito do direito administrativo são importantes corolários do princípio da impessoalidade.

Comentário:

a) não há hierarquia entre os princípios administrativos. Logo, se houver conflito, deve-se adotar a saída que permita a compatibilização dos dois princípios. Os dois casos mais comuns de conflitos são em relação aos princípios da eficiência e da supremacia em confronto com o princípio da legalidade. Em ambos os casos, deve-se preservar a eficiência e a supremacia nos termos da lei. Por exemplo: se for necessário alterar cláusulas de um contrato administrativo (princípio da supremacia), deve-se fazer a alteração dentro dos limites previstos em lei (princípio da legalidade); da mesma forma, não se pode dispensar uma licitação com a justificativa que a contração será mais eficiente, pelo contrário: deve-se adotar a contratação mais eficiente, dentro dos parâmetros legais – ERRADA;

b) a publicidade é a regra, mas sofre exceções relativas à segurança da sociedade e do Estado e à proteção da intimidade – ERRADA;

c) os princípios da legalidade e da moralidade são princípio autônomos. Assim, é possível que um ato seja lícito, porém imoral. É o caso, por exemplo, de um presidente de uma câmara municipal que usa recursos públicos para comprar carros luxuosos para os vereadores em um município que nem ambulância possui para levar a população nos hospitais – a compra pode ser realizada dentro dos parâmetros legais, porém se trata de uma imoralidade utilizar-se de recursos públicos para o conforto de vereadores quando a população não possui um atendimento adequado em saúde – ERRADA;

d) conforme ensina a Prof. Di Pietro: a eficiência deve ser buscada dentro dos limites da lei. Não se pode praticar uma ilegalidade sob o argumento de que o ato foi mais eficiente, pois a legalidade é um parâmetro que deve ser respeitado. Também não podemos afirmar que a legalidade prevalece sobre a eficiência, pois não há hierarquia nos princípios; porém, a única forma de respeitar os dois princípios e dizer que a eficiência deve ser seguida sem contrariar a legalidade – ERRADA;

e) o impedimento e a suspeição são mecanismos que buscam assegurar a imparcialidade do julgador, que deverá afastar-se dos processos administrativos quando estiverem envolvidos parentes ou inimigos pessoais. Logo, são aplicações do princípio da impessoalidade – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

82. (Cespe - TJ/TRE-PI/2016) Determinada autoridade administrativa deixou de anular ato administrativo ilegal, do qual decorriam efeitos favoráveis para seu destinatário, em razão de ter decorrido mais de cinco anos desde a prática do ato, praticado de boa-fé.

Nessa situação hipotética, a atuação da autoridade administrativa está fundada no princípio administrativo da

a) tutela.

b) moralidade.

c) segurança jurídica.

d) legalidade.

e) especialidade.

Comentário: vamos aproveitar essa questão para relembrar cada um dos princípios mencionados:

- **tutela: o princípio do controle ou da tutela foi elaborado para assegurar que as entidades da Administração Indireta observem o princípio da**

especialidade[46]. 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;

- **moralidade: impõe que o administrador público adote os preceitos éticos, honestes e de boa-fé, que devem estar presentes em sua conduta. Dessa forma, além da legalidade, os atos administrativos devem subordinar-se à moralidade administrativa;**
- **segurança Jurídica: tem por objetivo assegurar a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas, frente à inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial. 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;**
- **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;**
- **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. Assim, a criação de autarquias, por exemplo, representa este princípio.**

Agora ficou fácil de responder, não é mesmo? Na situação apresentada, a atuação da autoridade administrativa está fundada no princípio administrativo da segurança jurídica (alternativa C).

Gabarito: alternativa C.

83. (Cespe - TJ/TRE-PI/2016) O regime jurídico-administrativo caracteriza-se

a) pelas prerrogativas e sujeições a que se submete a administração pública.

b) pela prevalência da autonomia da vontade do indivíduo.

c) por princípios da teoria geral do direito.

d) pela relação de horizontalidade entre o Estado e os administrados.

e) pela aplicação preponderante de normas do direito privado.

Comentário: questão bem conceitual. Em síntese, o regime jurídico administrativo resume-se em dois aspectos: de um lado, estão as prerrogativas,

[46] Veremos na alternativa E.

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. Com efeito, essas prerrogativas e sujeições, refletem, respectivamente, os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

Desse modo, podemos assinalar como nosso gabarito a alternativa A.

Gabarito: alternativa A.

84. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) Por força do princípio da legalidade, o administrador público tem sua atuação limitada ao que estabelece a lei, aspecto que o difere do particular, a quem tudo se permite se não houver proibição legal.

Comentário: de acordo com o princípio da legalidade, a atuação administrativa deve pautar-se pela lei. Contudo, há diferentes aplicações da legalidade para a Administração e para o particular. Para este, é possível fazer tudo o que não estiver proibido por lei, uma vez que as pessoas em geral se submetem ao princípio da autonomia da vontade. Por outro lado, a Administração só pode fazer aquilo que estiver previsto em lei, ou seja, a sua atuação está limitada ao que prevê a lei. Logo, o item está perfeito.

Gabarito: correto.

85. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) Em decorrência do princípio da impessoalidade, previsto expressamente na Constituição Federal, a administração pública deve agir sem discriminações, de modo a atender a todos os administrados e não a certos membros em detrimento de outros.

Comentário: em um dos desdobramentos/sentidos do princípio da impessoalidade, a Administração deve atender a todos os administrados sem discriminações. Não se pode favorecer pessoas ou se utilizar de perseguições indevidas, consagrando assim um outro princípio: da igualdade ou isonomia. Ademais, a impessoalidade é um dos princípios que constam expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, demonstrando que o item está correto.

Gabarito: correto.

86. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) O princípio da eficiência está previsto no texto constitucional de forma explícita.

Comentário: mais fácil impossível, não é mesmo? Os princípios expressos na CF/88 correspondem ao LIMPE: Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade; e Eficiência.

É bastante comum, até mesmo em questões recentes, as bancas questionarem sobre o princípio da eficiência, uma vez que ele é o "mais jovem" princípio

constitucional expresso/explícito, pois foi incluído na Constituição pela Emenda Constitucional 19/1998.

Gabarito: correto.

87. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Comentário: a corrente majoritária defende que os dois princípios basilares do regime jurídico-administrativo são o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público. Aquele fundamenta as prerrogativas da Administração, ou seja, aqueles poderes que fazem com que a Administração Pública se ponha em superioridade perante o particular em determinadas situações, como ocorre na aplicação de multas, na apreensão de mercadorias, na alteração unilateral de contratos, etc. Por outro lado, a indisponibilidade do interesse público é representada pelas sujeições administrativas, ou seja, aquelas limitações aplicáveis à Administração direcionadas a resguardar o interesse público. Assim, são as sujeições que exigem que a Administração realize licitação para firmar contratos ou faça concursos públicos para escolha de seus servidores.

Gabarito: correto.

O servidor responsável pela segurança da portaria de um órgão público desentendeu-se com a autoridade superior desse órgão. Para se vingar do servidor, a autoridade determinou que, a partir daquele dia, ele anotasse os dados completos de todas as pessoas que entrassem e saíssem do imóvel.

Com referência a essa situação hipotética, julgue o item que se segue.

88. (Cespe - Técnico/MPU/2015) O ato praticado pela autoridade superior, como todos os atos da administração pública, está submetido ao princípio da moralidade, entretanto, considerações de cunho ético não são suficientes para invalidar ato que tenha sido praticado de acordo com o princípio da legalidade.

Comentário: atualmente, entende-se que a moralidade é um princípio autônomo em relação ao princípio da legalidade. Assim, por intermédio da aplicação do princípio da moralidade, é possível anular um ato administrativo que ofenda a ética, a probidade administrativa, o dever de honestidade etc.

Nessa linha, quando se fala que um ato ilegal é passível de anulação, o conceito de ilegalidade deve ser amplo, alcançando também os atos que, ainda que praticados dentro da legalidade, mostrem-se imorais.

Assim, as considerações de cunho ético são sim suficientes para invalidar um ato administrativo, ainda que praticado de acordo com o princípio da legalidade.

Gabarito: errado.

89. (Cespe - AUFC/TCU/2015) O princípio da eficiência, considerado um dos princípios inerentes à administração pública, não consta expressamente na CF.

Comentário: conforme eu já mencionei, é comum se questionar se o princípio da eficiência é ou não um princípio expresso na CF, uma vez que ele não constava no texto original da Carta da República. Contudo, a partir da Emenda Constitucional 19/1998 (Emenda da Reforma Administrativa), o princípio da eficiência juntou-se ao da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade como princípio constitucional expresso.

Gabarito: errado.

90. (Cespe - Administrador/FUB/2015) A ação administrativa tendente a beneficiar ou a prejudicar determinada pessoa viola o princípio da isonomia.

Comentário: essa questão foi uma pegadinha da banca, com um nível de dificuldade elevado. A ação administrativa busca trazer benefícios para a sociedade, por meio da prestação de serviços públicos e de outras atividades administrativas. Por exemplo, quando uma pessoa busca atendimento em um hospital público e é atendida pelo médico, pode-se dizer que essa pessoa recebeu um benefício do Estado, confere?

Da mesma forma, é função do Estado defender o interesse público, ainda que determinadas pessoas sejam prejudicadas com essas medidas. Por exemplo, quando uma empresa é fechada por não atender a normas ambientais, podemos dizer que seus sócios foram prejudicados, no entanto por meio de uma atuação legítima do Estado.

Nos dois casos, a pessoa beneficiada (ser atendido em hospital público) e as pessoas prejudicadas (ter a empresa fechada), não houve, em tese, qualquer irregularidade praticada por agentes públicos.

Nessa linha, a atuação administrativa gera benefícios e prejuízos, conforme o caso, mas isso muitas vezes ocorre de forma lícita.

O que não pode é ocorrer um prejuízo ou um benefício indevido. Por exemplo, contratar uma empresa só porque o dono é um amigo ou financiou a campanha de um político – isso seria um benefício indevido. Ou desapropriar um terreno privado com o objetivo de prejudicar um inimigo do prefeito – isso seria um prejuízo indevido. Nessas duas últimas situações, a ação administrativa beneficiou e prejudicou particulares de forma indevida, violando a isonomia.

Portanto, o item está errado pelo seguinte motivo: somente as ações administrativas que beneficiam ou prejudicam indevidamente é que violam o princípio da isonomia; por outro lado, quando o benefício ou prejuízo for praticado de acordo com as normas legais e com o dever do Estado, não haverá qualquer violação ao mencionado princípio.

Gabarito: errado.

91. (Cespe - Administrador/FUB/2015) O agente público só poderá agir quando houver lei que autorize a prática de determinado ato.

Comentário: essa é a forma da aplicação do princípio da legalidade à Administração Pública. Assim, um agente público somente poderá agir quando houver lei que autorize (ou até mesmo que determine) a prática de determinado ato.

Gabarito: correto.

Paulo foi aprovado em concurso para analista, que exigia nível superior. Nomeado e empossado, Paulo passou a desempenhar suas funções com aparência de legalidade. Posteriormente, constatou-se que Paulo jamais havia colado grau em instituição de ensino superior, detendo, como titulação máxima, o ensino médio.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item seguinte.

92. (Cespe - Auditor/FUB/2015) Os atos administrativos praticados por Paulo, embora tenham vícios, podem ser considerados válidos quanto aos efeitos que atinjam terceiros de boa-fé, em atendimento ao princípio da segurança jurídica.

Comentário: o princípio da segurança jurídica tem por objetivo preservar as relações jurídicas já consolidadas. Além disso, tem o objetivo de preservar os direitos daqueles que agiram de boa-fé perante a Administração e que não podem ser prejudicados pela má atuação administrativa.

Nessa linha, os efeitos dos atos praticados com aparência de legalidade, mas que posteriormente foram considerados ilegais por algum problema em seus elementos de formação, devem ser preservados quando atingirem terceiros de boa-fé.

O principal exemplo é esse que foi dado pela questão, ou seja, os efeitos dos atos administrativos praticados por uma pessoa investida em um cargo público sem preencher os requisitos legais para a posse devem ser preservados quando atingirem terceiros de boa-fé. Por exemplo, imagine que Pedro expediu diversas anuências para entrada de mercadorias importadas no Brasil; quando se constatar a ilegalidade na investidura de Pedro, não fará sentido anular todas as anuências expedidos alegando-se que ela era incompetente para isso, uma vez que não preenchia os requisitos do cargo. Se isso fosse feito, ou seja, se todas

as anuências fossem anuladas, as pessoas que importaram o produto de forma regular, sem fazer ideia da situação de Pedro, seriam prejudicadas; da mesma forma, terceiros que adquiriram esses produtos no comércio, e que sequer faziam ideia de toda essa situação, teriam que devolver os produtos que adquiriram licitamente no mercado. Não faria sentido, concorda?

Logo, o item está correto, pois ainda que os atos de Pedro contenham vícios, eles podem ser considerados válidos quanto aos efeitos que atinjam terceiros de boa-fé, em respeito ao princípio da segurança jurídica.

Gabarito: correto.

93. (Cespe - Auditor/FUB/2015) A proteção da confiança, desdobramento do princípio da segurança jurídica, impede a administração de adotar posturas manifestadamente contraditórias, ou seja, externando posicionamento em determinado sentido, para, em seguida, ignorá-lo, frustrando a expectativa dos cidadãos de boa-fé.

Comentário: algumas obras consideram a proteção da confiança ou da confiança legítima como sinônimo da segurança jurídica. Outros, porém, tratam aquele como um desdobramento deste. Independentemente dessas considerações, o fato é que eles possuem sentido próximo, senão idêntico.

Nessa linha, esses princípios têm por objetivo preservar as relações jurídicas já consolidadas. Assim, a Administração não pode prejudicar os cidadãos adotando condutas manifestamente contraditórias, ou seja, adotando para cada caso semelhante, condutas opostas.

Imagine que uma pessoa faça um pedido de importação de determinado produto, recebendo a autorização da Administração; posteriormente, um outro cidadão realiza investimentos de grande vulto para abrir uma loja e comercializar esse mesmo produto. Contudo, sem qualquer justificativa ou alteração na legislação, a Administração venha a indeferir o pedido de importação. Tal conduta frustraria as expectativas das pessoas, vez que a Administração adotaria condutas contraditórias para casos idênticos.

Gabarito: correto.

94. (Cespe - Auditor/FUB/2015) O princípio da segurança jurídica não se sobrepõe ao da legalidade, devendo os atos administrativos praticados em violação à lei, em todo caso, ser anulados, a qualquer tempo.

Comentário: de fato, um princípio não se sobrepõe ao outro. Contudo, eles devem ser aplicados em harmonia, de forma que um não aniquile totalmente a aplicação do outro. Dessa forma, em alguns casos, o princípio da segurança jurídica impedirá a anulação de um ato, ainda que ilegal. Isso porque, em

determinadas situações, o interesse público será melhor preservado com a manutenção do ato do que com a sua anulação.

Um exemplo disso ocorre com a aplicação da prescrição e da decadência. Nessa linha, o art. 54 da Lei 9.784/1999, que regulamenta o processo administrativo na Administração Pública federal, estabelece o prazo de cinco anos para que a Administração venha a anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Dessa forma, um ato praticado há mais de cinco anos, dentro das condições previstas na lei, não poderá mais ser anulado pela Administração.

Tal situação ocorre porque causaria grave insegurança jurídica a Administração poder anular um ato administrativo após vários anos depois de sua prática, afetando a confiança em relação às situações jurídicas pretéritas.

Assim, nem o princípio da legalidade nem da segurança jurídica se sobrepõe um ao outro, o que ocorre a aplicação de cada um em determinada situação.

Gabarito: errado.

95. (Cespe - Diplomata/IRBr/2015) O princípio da legalidade consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal, e não por quaisquer outras fontes normativas.

Comentário: o princípio da legalidade determina a submissão à lei, ou seja, significa que a atuação administrativa deve pautar-se segundo a lei, aplicada em sentido amplo, envolvendo a Constituição, as leis em sentido estrito, os regulamentos, etc.

Por outro lado, o princípio da reserva legal significa que determinadas matérias devem ser regulamentadas por lei formal, ou seja, não podem ser tratadas por outras fontes normativas. Logo, o item está errado, pois trocou os conceitos.

Gabarito: errado.

96. (Cespe – JD/TJDFT/2015)

I A administração pública não pode atuar com objetivo de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, nem os seus atos devem ser imputados aos funcionários que os praticam, mas ao órgão da administração pública.

II A administração deve agir de modo célere, com o melhor desempenho possível de suas atribuições, visando obter os melhores resultados.

No direito administrativo, essas assertivas correspondem, respectivamente, aos princípios da

a) supremacia do interesse público sobre o individual e da proporcionalidade.

b) legalidade e da eficiência.

c) impessoalidade e da razoabilidade.
d) impessoalidade e da eficiência.
e) moralidade e da isonomia.

Comentário: o princípio da impessoalidade possui diversas aplicações. Numa delas, determina que a Administração Pública não deve prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas. Além disso, significa que os atos administrativos devem ser imputados à Administração e não aos seus agentes. Dessa forma, a propaganda institucional de uma prefeitura municipal deve ter os serviços creditados à prefeitura e não, de forma nominal, ao seu prefeito. Com isso, podemos notar que o item I trata do princípio da impessoalidade.

Além disso, a Emenda Constitucional 19/1998 inclui o princípio da eficiência como princípio constitucional expresso, determinando que a Administração seja mais célere, utilizando melhor os recursos públicos para fornecer os serviços com o melhor desempenho e com os melhores resultados. Logo, o item II trata do princípio da eficiência.

Por isso, o nosso gabarito é a opção D (impessoalidade e eficiência).

Gabarito: alternativa D.

97. (Cespe - TJ/STJ/2015) Em um Estado democrático de direito, deve-se assegurar o acesso amplo às informações do Estado, exigindo-se, com amparo no princípio da publicidade, absoluta transparência, sem espaço para excepcionalidades no âmbito interno.

Comentário: o princípio da publicidade exige uma atuação administrativa transparente, de forma que os cidadãos possam exercer o controle dos recursos públicos e dos atos dos agentes administrativos. Todavia, tal transparência não é absoluta, uma vez que a Constituição Federal preserva o sigilo dos atos quando for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º, XXXIII).

Gabarito: errado.

98. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2015) O princípio da especialidade na administração indireta impõe a necessidade de que conste, na lei de criação da entidade, a atividade a ser exercida de modo descentralizado.

Comentário: o princípio da especialidade é aquele que busca assegurar que as entidades administrativas exercerão às atividades previstas em sua lei de criação ou autorização. Isso porque não pode um agente público, por mero ato administrativo, mudar a finalidade de uma entidade administrativa. Por isso que a lei de criação ou autorização deve definir a finalidade da entidade.

Gabarito: correto.

- -

Concluímos por hoje. Essa foi apenas uma demonstração. Em nossa próxima aula, vamos iniciar o estudo da organização administrativa.

Espero por vocês!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

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

@profherbertalmeida

www.facebook.com/profherbertalmeida/

@profherbertalmeida

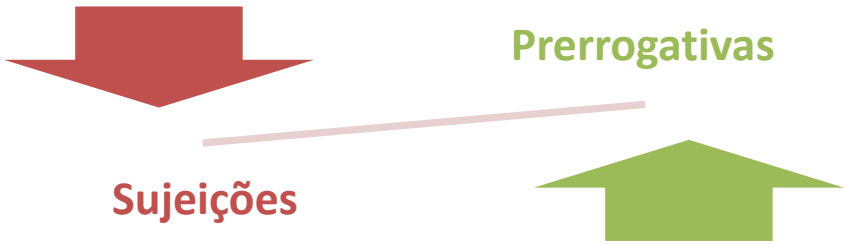
"RESUMO"

Regime Jurídico Administrativo

Resumindo

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

Regime Jurídico-administrativo



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



Princípios basilares ou fundamentais do Direito Administrativo

Celso Antônio Bandeira de Mello	✓ Supremacia do interesse público ✓ Indisponibilidade do interesse público
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	✓ Supremacia do interesse público ✓ Legalidade

Princípios da Administração



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

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

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

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

Princípios Expressos



Princípios expressos na Constituição Federal

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

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

L I M P E

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

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

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

Princípios Implícitos

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

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

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

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

Autotutela: representa o controle que a Administração pode realizar sobre os seus próprios atos. Nos termos da Súmula 473 do STF, a Administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

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

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

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

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

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

QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

1. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) Os atos administrativos praticados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário submetem-se ao regime jurídico administrativo.

2. (Cespe – ATA/MDIC/2014) O exercício das funções administrativas pelo Estado deve adotar, unicamente, o regime de direito público, em razão da indisponibilidade do interesse público.

3. (Cespe - Advogado/Telebrás/2013) O regime jurídico-administrativo pauta-se sobre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e o da indisponibilidade do interesse público pela administração, ou seja, erige-se sobre o binômio "prerrogativas da administração — direitos dos administrados".

4. (Cespe - Analista/MPU/2010) As prerrogativas do regime jurídico administrativo conferem poderes à administração, colocada em posição de supremacia sobre o particular; já as sujeições servem de limites à atuação administrativa, como garantia do respeito às finalidades públicas e também dos direitos do cidadão.

5. (Cespe – Perito Médico/INSS/2010) O sistema administrativo ampara-se, basicamente, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela administração.

6. (Cespe - Ag Adm/MDIC/2014) Os princípios da administração pública expressamente dispostos na CF não se aplicam às sociedades de economia mista e às empresas públicas, em razão da natureza eminentemente empresarial dessas entidades.

7. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O art. 37, caput, da Constituição Federal indica expressamente à administração pública direta e indireta princípios a serem seguidos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros princípios não elencados no referido artigo.

8. (Cespe - AAmb/Licenciamento Ambiental/Tema 1/IBAMA/2013) O princípio da moralidade e o da eficiência estão expressamente previstos na CF, ao passo que o da proporcionalidade constitui princípio implícito, não positivado no texto constitucional.

9. (Cespe - TJ/Administrativa/TRE ES/2011) Os princípios elencados na Constituição Federal, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicam-se à administração pública direta, autárquica e fundacional, mas não às empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica.

10. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) Em razão do princípio da legalidade, a administração pública está impedida de tomar decisões fundamentadas nos costumes.

11. (Cespe – Proc/PGE BA/2014) Suponha que o governador de determinado estado tenha atribuído o nome de Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, a escola pública estadual construída com recursos financeiros repassados mediante convênio com a União. Nesse caso, há violação do princípio da impessoalidade, dada a existência de proibição constitucional à publicidade de obras com nomes de autoridades públicas.

12. (Cespe – Proc/PGE BA/2014) O atendimento ao princípio da eficiência administrativa autoriza a atuação de servidor público em desconformidade com a regra legal, desde que haja a comprovação do atingimento da eficácia na prestação do serviço público correspondente.

13. (Cespe – Agente Administrativo/DPF/2014) Em razão do princípio da eficiência, é possível, mediante licitação, a contratação de empresa que não tenha apresentado toda a documentação de habilitação exigida, desde que a proposta seja a mais vantajosa para a administração.

14. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da publicidade como valor republicano, assimilado de forma crescente pela vida e pela cultura política, conforma o direito brasileiro a imperativo constitucional de natureza absoluta, contra o qual não há exceção.

15. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da impessoalidade é corolário do princípio da isonomia.

16. (Cespe – Analista Legislativo/Consultor/CD/2014) O princípio da legalidade implica dispor o administrador público no exercício de seu *munus* de espaço decisório de estrita circunscrição permissiva da lei em vigor, conforme ocorre com agentes particulares e árbitros comerciais.

17. (Cespe – Proc/MP TC-DF/2013) Por força do princípio da legalidade, a administração pública não está autorizada a reconhecer direitos contra si demandados quando estiverem ausentes seus pressupostos.

18. (Cespe – Contador/MTE/2014) A supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos, integram o conteúdo do regime jurídico-administrativo.

19. (Cespe - AJ/Judiciária/Oficial de Justiça/TJDFT/2013) Haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa sempre que o comportamento da administração, embora em consonância com a lei, ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e a ideia comum de honestidade.

20. (Cespe – ATA/MIN/2013) Fere a moralidade administrativa a conduta do agente que se vale da publicidade oficial para autopromover-se.

21. (Cespe – ATA/MJ/2013) O princípio da moralidade administrativa torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes públicos e possibilita a invalidação dos atos administrativos.

22. (Cespe – TA/IBAMA/2012) De acordo com a CF, a medida provisória, o estado de defesa e o estado de sítio constituem exceção ao princípio da legalidade na administração pública.

23. (Cespe – TA/IBAMA/2012) Caracteriza nepotismo a nomeação de familiar de servidor efetivo do IBAMA que, em razão de sua qualificação, seja convidado a ocupar uma das diretorias dessa autarquia.

24. (Cespe - AJ/Administrativa/Contabilidade/TRE ES/2011) Enquanto na administração privada só é permitido fazer o que a lei autoriza, na administração pública é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

25. (Cespe - TJ/Administrativa/"Sem Especialidade"/TRE ES/2011) Contraria o princípio da moralidade o servidor público que nomeie o seu sobrinho para um cargo em comissão subordinado.

26. (Cespe – Analista/Administrativa/MPE-PI/2011) O princípio da moralidade pretende tutelar o descontentamento da sociedade em razão da deficiente prestação de serviços públicos e de inúmeros prejuízos causados aos usuários.

27. (Cespe – ATI/Administração/ABIN/2010) O princípio da impessoalidade decorre, em última análise, do princípio da isonomia e da supremacia do interesse público, não podendo, por exemplo, a administração pública conceder privilégios injustificados em concursos públicos e licitações nem utilizar publicidade oficial para veicular promoção pessoal.

28. (Cespe – Analista/Sebrae/2008) O princípio da eficiência foi acrescentado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, conhecida como a emenda da reforma administrativa.

29. (Cespe – Anap/TC-DF/2014) O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um dos pilares do regime jurídico administrativo e autoriza a administração pública a impor, mesmo sem previsão no ordenamento jurídico, restrições aos direitos dos particulares em caso de conflito com os interesses de toda a coletividade.

30. (Cespe – Administrador/SUFRAMA/2014) A impossibilidade da alienação de direitos relacionados aos interesses públicos reflete o princípio da indisponibilidade do interesse público, que possibilita apenas que a administração, em determinados casos, transfira aos particulares o exercício da atividade relativa a esses direitos.

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

32. (Cespe – Analista/Área Judiciária/TRE-MS/2013 - adaptada) Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos.

33. (Cespe – ATA/MJ/2013) As restrições impostas à atividade administrativa que decorrem do fato de ser a administração pública mera gestora de bens e de interesses públicos derivam do princípio da indisponibilidade do interesse público, que é um dos pilares do regime jurídico-administrativo.

34. (Cespe - PRF/2013) A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

35. (Cespe - AJ/TRT 10/2013) O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

36. (Cespe – Administrador/MJ/2013) Os princípios fundamentais orientadores de toda a atividade da administração pública encontram-se explicitamente no texto da Constituição Federal, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público.

37. (Cespe – Analista/Direito/INPI/2013) A supremacia do interesse público constitui um dos princípios que regem a atividade da administração pública, expressamente previsto na Constituição Federal.

38. (Cespe – TNS/MC/2013) Nos casos de desapropriação e do exercício do poder de polícia do Estado, constata-se nitidamente a aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

39. (Cespe – Administrador/TJ-RR/2012) Do princípio da supremacia do interesse público decorre a posição jurídica de preponderância do interesse da administração pública.

40. (Cespe – Analista Processual/TJ-RR/2012) O princípio da supremacia do interesse público vincula a administração pública no exercício da função administrativa, assim como norteia o trabalho do legislador quando este edita normas de direito público.

41. (Cespe – Analista/Administrativa/MPE-PI/2011) A supremacia do interesse público é o que legitima a atividade do administrador público. Assim, um ato de interesse público, mesmo que não seja condizente com a lei, pode ser considerado válido pelo princípio maior da supremacia do interesse público.

42. (Cespe – Técnico/Anatel/2012) De acordo com dispositivo expresso da Constituição Federal, a administração pública deve agir de acordo com o princípio da proporcionalidade.

43. (Cespe – Técnico/ANAC/2012) O princípio da razoabilidade é assegurado no processo administrativo por meio da adequação entre meios e fins e da vedação à imposição de obrigações, restrições e sanções superiores àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

44. (Cespe – Analista/ECT/2011) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam mencionados no texto constitucional, estão previstos, de forma expressa, na lei que rege o processo administrativo federal.

45. (Cespe – AJ/STM/2011) O princípio da razoabilidade refere-se à obrigatoriedade da administração pública em divulgar a fundamentação de suas decisões por meio de procedimento específico.

46. (Cespe – Administrador/MS/2009) Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam previstos no texto constitucional, encontram aplicação em sede administrativa, especialmente no controle de atos discricionários que impliquem restrição a direito dos administrados ou imposição de sanções administrativas.

47. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2009) O princípio da proporcionalidade acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

48. (Cespe – Assistente/Unipampa/2009) A adequação e a exigibilidade da conduta estatal são fundamentos do princípio da proporcionalidade.

49. (Cespe – Nível Superior/MDS/2008) Caso a administração pública tenha tomado uma providência desarrazoada, a correção judicial embasada na violação do princípio da razoabilidade invadirá 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.

50. (Cespe – Especialista em Regulação/Anatel/2004) O princípio da proporcionalidade compreende três outros subprincípios: o da pertinência ou aptidão, que se revela na exigência de que qualquer medida restritiva deve ser compatível com a finalidade perseguida; o da necessidade ou exigibilidade, segundo o qual a medida não pode ser substituída por outra, porventura, igualmente eficaz mas menos gravosa e tampouco há de exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja; e o da proporcionalidade *stricto sensu*, que emerge da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para os atingidos e os objetivos perseguidos pelo legislador.

51. (Cespe – Nível Superior/Suframa/2014) O princípio administrativo da autotutela expressa a capacidade que a administração tem de rever seus próprios atos, desde que provocada pela parte interessada, independentemente de decisão judicial.

52. (Cespe – ATA/MIN/2013) Considere a seguinte situação hipotética. Determinado ministério publicou edital de concurso público para o preenchimento de cargos vagos da pasta, dele constando restrição desarrazoada em relação à idade mínima do candidato para inscrição no certame. Nessa situação, a própria administração pública, percebendo tal ilegalidade, e independentemente de decisão judicial, poderá anular, de ofício, o ato por ela praticado com base no princípio da autotutela.

53. (Cespe – Procurador/MP-TCDF/2013) Constitui exteriorização do princípio da autotutela a súmula do STF que enuncia que "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados dos vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

54. (Cespe - Município do Ipojuca/2009) Segundo o princípio da autotutela, é vedado aos demais poderes e ao Ministério Público realizar o controle dos atos discricionários do Poder Executivo.

55. (Cespe – ATA/MJ/2013) Motivação é um princípio que exige da administração pública indicação dos fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

56. (Cespe – Assistente/FUB/2013) É aplicável ao processo administrativo o princípio da obrigatória motivação, pelo qual a autoridade administrativa deve indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam a sua decisão.

57. (Cespe – AJ/TJ-RJ – Corregedoria de Justiça/2008 – adaptada) Pelo princípio da motivação, é possível a chamada motivação *aliunde*, ou seja, a mera referência, no ato, à sua concordância com anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, como forma de suprimento da motivação do ato.

58. (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.

59. (Cespe – Especialista em Regulação/CF/Anatel/2008) Pelo princípio da continuidade, durante o período do contrato de concessão, a prestação do serviço não deve ser interrompido.

60. (Cespe – Procurador/MPjTCU/2003) O princípio da continuidade do serviço público impossibilita a suspensão da execução do contrato em razão de inadimplência do poder público.

61. (Cespe – Analista Processual/MEC/2014) Em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é indispensável que o interessado seja representado, no curso de processo administrativo disciplinar, por advogado capaz de oferecer defesa técnica.

62. (Cespe – Administrador/MIN/2013) O desfazimento da nomeação de um agente administrativo somente pode ocorrer depois de assegurada a ele a garantia do contraditório e da ampla defesa.

63. (Cespe – Ministério da Justiça 2014) O fundamento da prescrição administrativa reside no princípio da conservação dos valores jurídicos já concretizados, visando impedir, em razão do decurso do prazo legalmente fixado, o exercício da autotutela por parte da administração pública.

64. (Cespe – Analista de Gestão/TCE-PE/2017) Em razão do princípio do interesse público, não é possível que o poder público atenda aos interesses privados não estatais.

65. (Cespe – Agente de Segurança Penitenciária/SERES-PE/2017) Secretário de justiça e direitos humanos de determinado estado da Federação que publicar uma portaria e, na semana seguinte, revogá-la, em nova publicação, terá praticado ato revogatório com base no princípio da

a) indisponibilidade.
b) moralidade.
c) autotutela.
d) eficiência.
e) supremacia do interesse público.

66. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-BA/2017) Determinado município, após celebrar com particulares contratos de promessa de venda e compra de glebas de sua propriedade, passou, sob a gestão do novo prefeito, a promover anulações contratuais porque os parcelamentos pactuados não estariam regularizados por não atenderem a requisitos legais.

Nessa situação hipotética, para obstar a pretensão do município, será adequado que o particular prejudicado invoque, em seu favor, o princípio da

a) igualdade.
b) continuidade dos serviços públicos.
c) proporcionalidade.
d) moralidade.
e) confiança legítima.

67. (Cespe – Analista Judiciário/TRE-BA/2017) Agente público que se utiliza de publicidade governamental com a finalidade exclusiva de se promover viola o princípio da

a) eficiência.
b) moralidade.
c) autotutela.
d) publicidade.
e) motivação.

68. (Cespe – Analista Judiciário/TRE-PE/2017) O princípio da razoabilidade

a) se evidencia nos limites do que pode, ou não, ser considerado aceitável, e sua inobservância resulta em vício do ato administrativo.
b) incide apenas sobre a função administrativa do Estado.
c) é autônomo em relação aos princípios da legalidade e da finalidade.
d) comporta significado unívoco, a despeito de sua amplitude, sendo sua observação pelo administrador algo simples.
e) pode servir de fundamento para a atuação do Poder Judiciário quanto ao mérito administrativo.

69. (Cespe – Delegado de Polícia Substituto/PC-GO/2017 – adaptada) Em relação aos princípios expressos e implícitos da administração pública, assinale a opção correta.

a) O princípio da legalidade, quando aplicável ao direito privado, institui um critério de subordinação à lei, a denominada regra da reserva legal.
b) O princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF), não possui quaisquer restrições excepcionais.
c) Respeitado o que predispuser a *intentio legis* (vontade da lei), compete ao órgão da administração pública a livre interpretação do que seja interesse público.
d) A proibição da atuação do administrador de forma despropositada ou tresloucada é também conhecida doutrinariamente como princípio da proibição dos excessos.
e) A prerrogativa da administração pública de desapropriar ou estabelecer restrição a alguma atividade individual decorre do princípio da autotutela.

70. (Cespe – Analista Judiciário/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

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

71. (Cespe – Analista Judiciário/TRF-1/2017) Sérgio foi reprovado em concurso público, mas, por força de decisão liminar obteve sua nomeação e tomou posse no cargo pretendido. Seis anos depois, a medida foi revogada por decisão judicial

definitiva e Sérgio foi exonerado pela administração. Nessa situação, ao exonerar Sérgio a administração violou o princípio da proteção da confiança legítima.

72. (Cespe – Analista Judiciário/TRF-1/2017) Para os autores que defendem o princípio da subsidiariedade, a atividade pública tem primazia sobre a iniciativa privada, devendo o ente particular se abster de exercer atividades que o Estado tenha condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos.

73. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE-SC/2016) De acordo com a jurisprudência do STF, em exceção ao princípio da publicidade, o acesso às informações referentes às verbas indenizatórias recebidas para o exercício da atividade parlamentar é permitido apenas aos órgãos fiscalizadores e aos parlamentares, dado o caráter sigiloso da natureza da verba e a necessidade de preservar dados relacionados à intimidade e à vida privada do parlamentar.

O Tribunal de Contas de determinado estado da Federação, ao analisar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, verificou que empresa de publicidade foi contratada, mediante inexigibilidade de licitação, para divulgar ações do governo. Na campanha publicitária promovida pela empresa contratada, constavam nomes, símbolos e imagens que promoviam a figura do governador, que, em razão destes fatos, foi intimado por *Whatsapp* para apresentar defesa. Na data de visualização da intimação, a referida autoridade encaminhou resposta, via *Whatsapp*, declarando-se ciente. Ao final do procedimento, o Tribunal de Contas não acolheu a defesa do governador e julgou irregular a prestação de contas.

74. (Cespe – Auditor de Controle Externo/TCE-SC/2016) Dado o teor da campanha publicitária, é correto inferir que, na situação, se configurou ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

75. (Cespe – Técnico/INSS/2016) Na análise da moralidade administrativa, pressuposto de validade de todo ato da administração pública, é imprescindível avaliar a intenção do agente.

76. (Cespe – Técnico/INSS/2016) Em decorrência do princípio da impessoalidade, as realizações administrativo-governamentais são imputadas ao ente público e não ao agente político.

77. (Cespe – AJ/TRE-PI/2016) Assinale a opção correta no que se refere ao princípio da continuidade na administração pública.

a) A delegação de ato administrativo decorre do poder disciplinar, propiciando a continuidade do serviço público por viabilizar a manutenção do funcionamento de órgãos e entidades, mesmo durante impedimentos temporários dos agentes originalmente competentes para a prática do ato.

b) O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato administrativo representa um contraponto à possibilidade de alteração unilateral do contrato pela administração

pública, funcionando como mecanismo de garantia da continuidade do serviço público contratado.

c) A continuidade do serviço público afasta a possibilidade de o contratado opor à administração a exceção do contrato não cumprido.

d) O princípio da continuidade do serviço público não impede a suspensão do fornecimento de energia elétrica, ainda que se trate de iluminação pública.

e) Embora o direito de greve seja assegurado constitucionalmente aos servidores públicos, a falta de norma federal regulamentadora desse dispositivo, que garanta a continuidade do serviço público, torna ilícito o exercício desse direito.

78. (Cespe – AJ/TRT – 8ª R/2016) A respeito dos princípios da administração pública, assinale a opção correta.

a) Decorre do princípio da hierarquia uma série de prerrogativas para a administração, aplicando-se esse princípio, inclusive, às funções legislativa e judicial.

b) Decorre do princípio da continuidade do serviço público a possibilidade de preencher, mediante institutos como a delegação e a substituição, as funções públicas temporariamente vagas.

c) O princípio do controle ou tutela autoriza a administração a realizar controle dos seus atos, podendo anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de decisão do Poder Judiciário.

d) Dado o princípio da autotutela, a administração exerce controle sobre pessoa jurídica por ela instituída, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais.

e) Em decorrência do princípio da publicidade, a administração pública deve indicar os fundamentos de fato e de direito de suas decisões.

79. (Cespe – TJ/TRT – 8ª R/2016) Assinale a opção correta a respeito dos princípios da administração pública.

a) Em decorrência do princípio da hierarquia, nega-se o direito de greve e de livre associação sindical para funcionários do Poder Judiciário.

b) Em decorrência do princípio da legalidade, é permitido ao agente público praticar atos administrativos que não sejam expressamente proibidos pela lei.

c) A observância dos princípios da eficiência e da legalidade é obrigatória apenas à administração pública direta.

d) A proibição de nomear parentes para ocupar cargos comissionados na administração pública é expressão da aplicação do princípio da moralidade.

e) O princípio da publicidade não está expressamente previsto na CF.

80. (Cespe – TJ/TRT – 8ª R/2016) A respeito dos princípios da administração pública, assinale a opção correta.

a) Em decorrência do princípio da autotutela, apenas o Poder Judiciário pode revogar atos administrativos.

b) O princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da supremacia do interesse público equivalem-se.

c) Estão expressamente previstos na CF o princípio da moralidade e o da eficiência.

d) O princípio da legalidade visa garantir a satisfação do interesse público.

e) A exigência da transparência dos atos administrativos decorre do princípio da eficiência.

81. (Cespe – AJ/TRT – 8ª R/2016) Assinale a opção correta a respeito dos princípios da administração pública.

a) A administração deve, em caso de incompatibilidade, dar preferência à aplicação do princípio da supremacia do interesse público em detrimento do princípio da legalidade.

b) A publicidade, princípio basilar da administração pública, não pode sofrer restrições.

c) A ofensa ao princípio da moralidade pressupõe afronta também ao princípio da legalidade.

d) O princípio da eficiência deve ser aplicado prioritariamente, em detrimento do princípio da legalidade, em caso de incompatibilidade na aplicação de ambos.

e) Os institutos do impedimento e da suspeição no âmbito do direito administrativo são importantes corolários do princípio da impessoalidade.

82. (Cespe - TJ/TRE-PI/2016) Determinada autoridade administrativa deixou de anular ato administrativo ilegal, do qual decorriam efeitos favoráveis para seu destinatário, em razão de ter decorrido mais de cinco anos desde a prática do ato, praticado de boa-fé.

Nessa situação hipotética, a atuação da autoridade administrativa está fundada no princípio administrativo da

a) tutela.

b) moralidade.

c) segurança jurídica.

d) legalidade.

e) especialidade.

83. (Cespe - TJ/TRE-PI/2016) O regime jurídico-administrativo caracteriza-se

a) pelas prerrogativas e sujeições a que se submete a administração pública.

b) pela prevalência da autonomia da vontade do indivíduo.

c) por princípios da teoria geral do direito.

d) pela relação de horizontalidade entre o Estado e os administrados.

e) pela aplicação preponderante de normas do direito privado.

84. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) Por força do princípio da legalidade, o administrador público tem sua atuação limitada ao que estabelece a lei, aspecto que o difere do particular, a quem tudo se permite se não houver proibição legal.

85. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) Em decorrência do princípio da impessoalidade, previsto expressamente na Constituição Federal, a administração pública deve agir sem discriminações, de modo a atender a todos os administrados e não a certos membros em detrimento de outros.

86. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) O princípio da eficiência está previsto no texto constitucional de forma explícita.

87. (Cespe – Técnico Judiciário/TRE-GO/2015) O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O servidor responsável pela segurança da portaria de um órgão público desentendeu-se com a autoridade superior desse órgão. Para se vingar do servidor, a autoridade determinou que, a partir daquele dia, ele anotasse os dados completos de todas as pessoas que entrassem e saíssem do imóvel.

Com referência a essa situação hipotética, julgue o item que se segue.

88. (Cespe - Técnico/MPU/2015) O ato praticado pela autoridade superior, como todos os atos da administração pública, está submetido ao princípio da moralidade, entretanto, considerações de cunho ético não são suficientes para invalidar ato que tenha sido praticado de acordo com o princípio da legalidade.

89. (Cespe - AUFC/TCU/2015) O princípio da eficiência, considerado um dos princípios inerentes à administração pública, não consta expressamente na CF.

90. (Cespe - Administrador/FUB/2015) A ação administrativa tendente a beneficiar ou a prejudicar determinada pessoa viola o princípio da isonomia.

91. (Cespe - Administrador/FUB/2015) O agente público só poderá agir quando houver lei que autorize a prática de determinado ato.

Paulo foi aprovado em concurso para analista, que exigia nível superior. Nomeado e empossado, Paulo passou a desempenhar suas funções com aparência de legalidade. Posteriormente, constatou-se que Paulo jamais havia colado grau em instituição de ensino superior, detendo, como titulação máxima, o ensino médio.

Considerando essa situação hipotética, julgue o item seguinte.

92. (Cespe - Auditor/FUB/2015) Os atos administrativos praticados por Paulo, embora tenham vícios, podem ser considerados válidos quanto aos efeitos que atinjam terceiros de boa-fé, em atendimento ao princípio da segurança jurídica.

93. (Cespe - Auditor/FUB/2015) A proteção da confiança, desdobramento do princípio da segurança jurídica, impede a administração de adotar posturas manifestadamente contraditórias, ou seja, externando posicionamento em determinado sentido, para, em seguida, ignorá-lo, frustrando a expectativa dos cidadãos de boa-fé.

94. (Cespe - Auditor/FUB/2015) O princípio da segurança jurídica não se sobrepõe ao da legalidade, devendo os atos administrativos praticados em violação à lei, em todo caso, ser anulados, a qualquer tempo.

95. (Cespe - Diplomata/IRBr/2015) O princípio da legalidade consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal, e não por quaisquer outras fontes normativas.

96. (Cespe – JD/TJDFT/2015)

I A administração pública não pode atuar com objetivo de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, nem os seus atos devem ser imputados aos funcionários que os praticam, mas ao órgão da administração pública.

II A administração deve agir de modo célere, com o melhor desempenho possível de suas atribuições, visando obter os melhores resultados.

No direito administrativo, essas assertivas correspondem, respectivamente, aos princípios da

a) supremacia do interesse público sobre o individual e da proporcionalidade.
b) legalidade e da eficiência.
c) impessoalidade e da razoabilidade.
d) impessoalidade e da eficiência.
e) moralidade e da isonomia.

97. (Cespe - TJ/STJ/2015) Em um Estado democrático de direito, deve-se assegurar o acesso amplo às informações do Estado, exigindo-se, com amparo no princípio da publicidade, absoluta transparência, sem espaço para excepcionalidades no âmbito interno.

98. (Cespe – Analista Judiciário/STJ/2015) O princípio da especialidade na administração indireta impõe a necessidade de que conste, na lei de criação da entidade, a atividade a ser exercida de modo descentralizado.

GABARITO

1. C	11. E	21. C	31. C	41. E	51. E	61. E	71. E	81. E	91. C
2. E	12. E	22. C	32. C	42. E	52. X	62. C	72. E	82. C	92. C
3. C	13. E	23. E	33. C	43. C	53. C	63. C	73. E	83. A	93. C
4. C	14. E	24. E	34. E	44. C	54. E	64. E	74. C	84. C	94. E
5. C	15. C	25. C	35. E	45. E	55. C	65. C	75. E	85. C	95. E
6. E	16. E	26. E	36. E	46. C	56. C	66. E	76. C	86. C	96. D
7. C	17. C	27. C	37. E	47. C	57. C	67. B	77. B	87. C	97. E
8. C	18. C	28. C	38. C	48. C	58. D	68. A	78. B	88. E	98. C
9. E	19. C	29. E	39. C	49. E	59. C	69. D	79. D	89. E	
10. E	20. C	30. C	40. C	50. C	60. E	70. B	80. C	90. E	

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.