DIREÇÃO CONCURSOS

Aula 00

Direito Administrativo para ISS Osasco

Auditor Fiscal Tributário

Prof. Erick Alves

Sumário

APRESENTAÇÃO 3

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 4

DIREITO ADMINISTRATIVO 14

DIREITO PRIVADO E DIREITO PÚBLICO 14
CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO 15
OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO 17
FONTES DE DIREITO ADMINISTRATIVO 19

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 28

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO 29
PRINCÍPIOS EXPRESSOS 35

QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA VUNESP 58

LISTA DE QUESTÕES 74

GABARITO 80

RESUMO DIRECIONADO 81

LEITURA COMPLEMENTAR 84

ESTADO 84
CRITÉRIOS USADOS PARA DEFINIR O DIREITO ADMINISTRATIVO 89
CRITÉRIOS USADOS PARA DEFINIR O OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO 91

REFERÊNCIAS 92

Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😎

Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo, agora em uma nova casa, a **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina**, **organização** e **responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos.

Nesta aula, vamos abordar o seguinte tópico do edital do concurso do **ISS Osaco**:

DIREITO ADMINISTRATIVO: *Conceito e fontes do Direito Administrativo. Regime jurídico administrativo. A Administração Pública: Conceito. Princípios. Poderes e deveres do administrador público.*

Desses assuntos, você deve prestar mais atenção nos *conceitos de Administração Pública (sentido formal e sentido material)*, assim como nos *princípios da Administração Pública*.

Este **livro digital em PDF** está organizado da seguinte forma:

1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo – ***estudo obrigatório, págs. 4 a 57;***
2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso**, para conhecer a banca e o seu nível de cobrança – ***estudo obrigatório, págs. 58 a 73;***
3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito**, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários – *estudo facultativo, págs. 74 a 80.*
4) **Resumo Direcionado**, para auxiliar na revisão – *estudo facultativo, págs. 81 a 83;*
5) **Leitura complementar**, para quem quiser aprofundar no conteúdo – *estudo facultativo, págs. 84 a 91.*

Portanto, ***não se assuste com o tamanho do material!*** Note que existem tópicos de **estudo obrigatório** e outros de **estudo facultativo**. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, *considerando o pouco tempo até a prova*. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo – além de estarem previstos no edital, e, portanto, podem ser cobrados na prova -, mas ***não*** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, ***recomendo que você estude apenas pelo PDF***, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

Aos estudos!

EMÁUDIO concursos

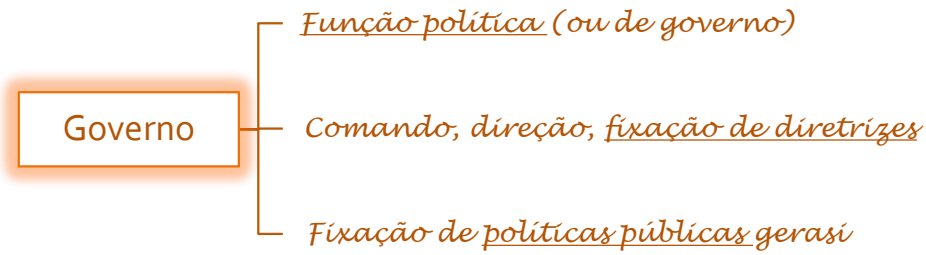
Você pode ouvir o meu **curso completo** de Direito Administrativo narrado no aplicativo **EmÁudio Concursos**, disponível para download em celulares **Android** e **IOS**. No aplicativo, você pode ouvir as aulas em modo offline, em velocidade acelerada e montar listas. Assim, você consegue estudar em qualquer hora e lugar. **Vale a pena conhecer!**

Administração Pública

Antes de estudar o conceito de Administração Pública, é importante que você aprenda o conceito de Governo.

Como ensina Hely Lopes Meireles, **Governo** é a "expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente".

Trata-se, portanto, do conjunto de Poderes e órgãos responsáveis pela **função política do Estado**, cujas atribuições decorrem diretamente da Constituição.



Assim, o conceito de Governo, enquanto responsável pela função política do Estado, está relacionado ao **comando**, **coordenação**, **direção** e **fixação de objetivos**, **diretrizes** e **de planos** para a atuação estatal (as denominadas políticas públicas). Difere do conceito de Administração Pública, pois esta, como veremos, se resume ao aparelhamento de que dispõe o Estado para a mera **execução** das políticas de Governo.

Agora que já sabemos o conceito de Governo, podemos falar sobre **Administração Públi**ca.

O conceito de Administração Pública pode ser analisado em **sentido amplo** e em **sentido estrito**.

Em **sentido estrito**, o conceito de administração pública envolve todo o aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas. Contrapõe-se, portanto, ao conceito de Governo: enquanto este **estabelece**, aquela **executa** as políticas públicas. Nas palavras de Hely Lopes Meireles, "*a Administração não pratica **atos de governo**; pratica tão-somente, **atos de execução**, os chamados **atos administrativos**, com poderes de decisão limitados a atribuições de natureza executiva, conforme definidos em lei*".

O conceito de administração pública também pode ser tomado em **sentido amplo**, abrangendo, assim, os órgãos superiores de governo que exercem função política, da mesma forma que os órgãos, agentes e entidades que exercem função meramente administrativa, isto é, de execução dos programas de governo.

Não obstante, o mais comum é considerar o conceito de administração pública em **sentido estrito**. E nesse sentido, a doutrina costuma ainda dividir o conceito de administração pública em duas vertentes: uma considerando a ótica dos executores da atividade pública (*quem*), e outra considerando a própria atividade (*o que*). Vejamos.

Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico

Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico significa o conjunto de **agentes**, **órgãos** e **pessoas jurídicas** que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas[1].

Esse conceito, portanto, leva em conta o **sujeito**, isto é, **quem** está exercendo a função administrativa, *em qualquer dos Poderes*.

[1] Carvalho Filho (2014, p. 11).

Dessa forma, o conceito não se restringe aos agentes, órgãos e pessoas do Poder Executivo, haja vista que os Poderes Legislativo e Judiciário também administram, notadamente quando organizam seus serviços internos e gerenciam seus servidores.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem que, quando se adota o sentido formal ou subjetivo, a rigor, só podem ser considerados Administração Pública aqueles sujeitos que nosso direito assim considera, não importa a atividade que exerçam. Assim, segundo os autores, de acordo com nosso ordenamento jurídico[2] a Administração Pública seria integrada exclusivamente pelos *órgãos da administração direta* (Ministérios, Secretarias, Mesas etc.) e pelas *entidades da administração indireta* (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), e *por mais ninguém*.

Ainda veremos no nosso curso o que vem a ser administração direta e indireta. Porém, o importante aqui é perceber que, segundos os autores, o conceito de Administração Pública formal ou subjetiva excluiria entidades privadas que exercem atividades próprias da função administrativa, a exemplo das concessionárias de serviços públicos (companhias de lixo, água, energia elétrica etc.) e das organizações sociais. Isso porque, *apesar da atividade exercida*, nosso ordenamento jurídico não coloca essas entidades no seio da Administração Pública formal.

Não obstante, frise-se que a maioria da doutrina não faz essa distinção, e simplesmente define a Administração Pública em sentido subjetivo como o "*conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado*[3]".

Administração pública em sentido material, objetivo ou funcional

Em sentido material, objetivo ou funcional, a administração pública abrange as **atividades** exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da **função administrativa**[4] do Estado. O conceito, portanto, adota como referência o **objeto**, isto é, **o que** é realizado, não obrigatoriamente quem exerce.

Geralmente, as seguintes atividades são apontadas como próprias da administração pública em sentido objetivo:

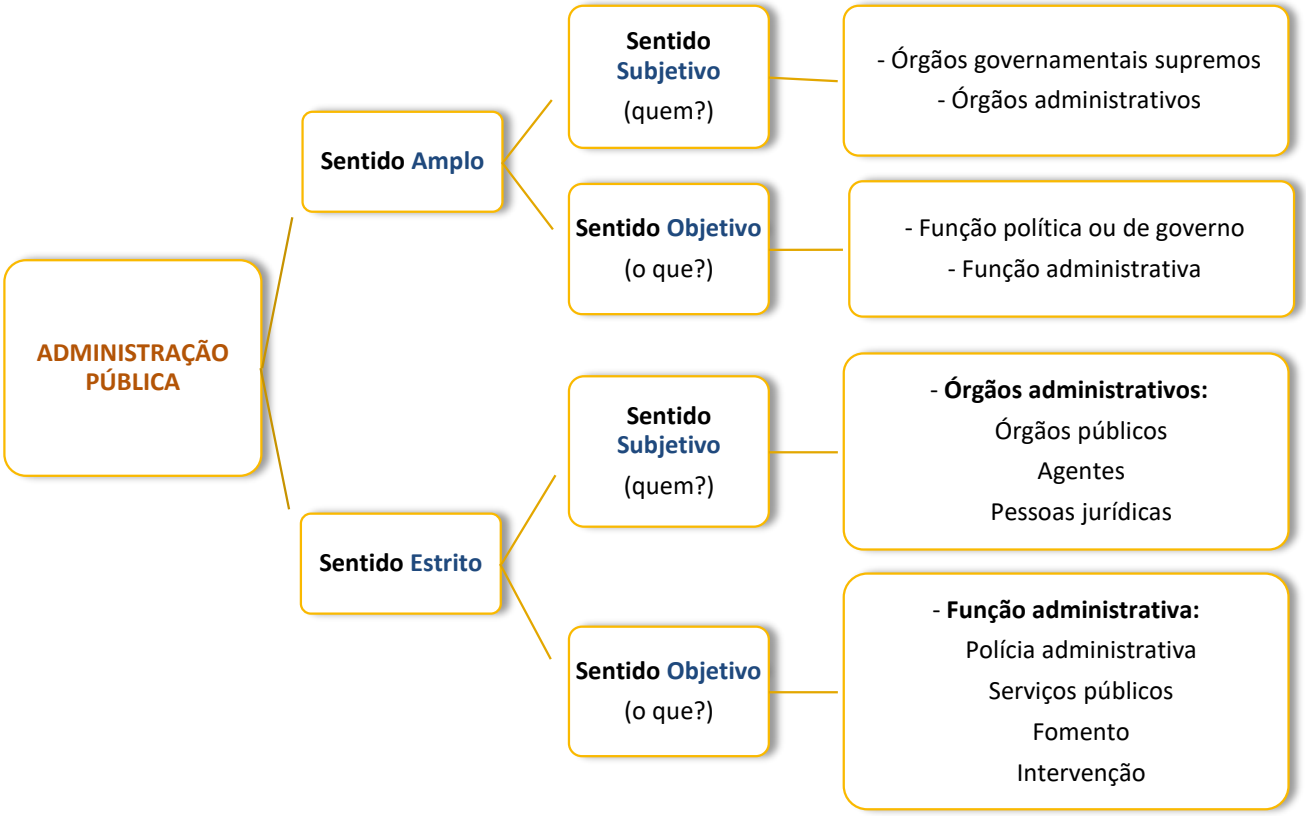
- **Polícia administrativa**: abrange as atividades administrativas que implicam restrições ou condicionamentos aos direitos individuais impostos em prol do interesse de toda coletividade, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização, sanções.
- **Serviço público**: toda atividade executada diretamente pela Administração Pública formal ou por particulares delegatários que tenham por fim satisfazer as necessidades coletivas, sob regime predominantemente público. Exemplos: serviço postal, serviços de telecomunicações, transporte ferroviário, rodoviário e aéreo etc.
- **Fomento**: compreende a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público, tais como o financiamento sob condições especiais, a concessão de benefícios ou incentivos fiscais etc.
- **Intervenção**: é entendida como sendo a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), por exemplo, mediante a atuação de agências reguladoras, bem assim a atuação do Estado diretamente na ordem econômica, geralmente por meio das empresas estatais (intervenção direta). Compreende também as intervenções estatais na propriedade privada (tombamento, requisição, desapropriação, servidão, etc.).

[2] Decreto-Lei nº 200/1967.

[3] *e.g.* Di Pietro (2009, p. 57).

[4] Veja mais sobre as características da função administrativa na seção **"Leitura Complementar"**

Esquematizando:



Questões para fixar

1) Define-se, como administração pública externa ou extroversa, a atividade desempenhada pelo Estado, como, por exemplo, a regulação, pela União, da atividade de aviação civil pelas respectivas concessionárias.

Comentário:

As ações da Administração Pública podem ter como destinatários os administrados – isto é, a sociedade ou os sujeitos que não pertencem à Administração formal – ou os próprios órgãos e entes administrativos.

Quando a Administração se relaciona com os administrados, teremos a chamada **administração extroversa**, pois nela existem ações externas, isto é, que incidem para fora do núcleo estatal. Trata-se das atividades **finalísticas** atribuídas pela Constituição a cada ente da federação (União, Estados, DF e Municípios).

Por exemplo, há **administração extroversa** quando um órgão de fiscalização estatal interdita um estabelecimento comercial. No caso, a relação é extroversa porque se dá entre a Administração (órgão de fiscalização) e uma pessoa externa ao Poder Público, o estabelecimento comercial privado.

Outro exemplo de **administração extroversa** seria na prestação de serviços públicos, como quando um cidadão é atendido no posto de saúde público. No caso, a relação é entre a Administração (posto de saúde) e uma pessoa externa ao órgão estatal, o cidadão.

Essas relações extroversas se fundamentam nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público (os quais serão estudados mais adiante). Pode-se associar esse conceito ao de administração pública em **sentido material**, **objetivo** ou **funcional**, que considera a natureza das atividades levadas a efeito pela Administração para atender as necessidades da coletividade (polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção).

Por outro lado, quando a Administração se relaciona entre si, ou seja, entre os entes políticos (União, Estados, DF

e Municípios), entre esses e os órgãos da Administração Direta ou entre os órgãos em si, teremos a chamada **administração introversa**, pois, nesse caso, as ações ocorrem dentro o núcleo estatal. A administração introversa é considerada **instrumental** em relação à extroversa, vale dizer, as relações internas servem de instrumento para a efetivação das relações externas, estas, de cunho finalístico. De fato, toda a organização administrativa interna do Estado serve para que ele possa implementar as políticas públicas em prol da sociedade.

Há **administração introversa** quando, por exemplo, a União realiza transferências de recursos federais para um Município. No caso, as duas partes da relação (União e Município) são entes estatais, ou seja, a atividade é desenvolvida dentro do núcleo estatal.

Também é **administração introversa** quando um Ministério descentraliza créditos orçamentários para outro Ministério ou quando um Ministério realiza a supervisão finalística (tutela) de uma entidade da administração indireta a ele vinculada, pois tais relações são travadas dentro do **núcleo estatal** e são instrumentais em relação à administração extroversa, ou seja, as atividades introversas têm como objetivo possibilitar uma posterior atividade finalística extroversa (ex: o Ministério que recebeu os créditos vai prestar um serviço público ao cidadão). Ressalte-se que "núcleo estatal", aqui, é entendido como todas as entidades públicas, de qualquer ente da federação, incluindo as entidades da administração indireta.

A situação apresentada no enunciado da questão se refere a uma relação externa finalística (regulação da atividade de aviação civil pela União). Portanto, correto afirmar que se trata de administração pública extroversa.

Gabarito: Certo

2) Acerca de governo, Estado e administração pública, assinale a opção correta.

a) Atualmente, Estado e governo são considerados sinônimos, visto que, em ambos, prevalece a finalidade do interesse público.

b) São poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

c) Com base em critério subjetivo, a administração pública confunde-se com os sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado.

d) O princípio da impessoalidade traduz-se no poder da administração de controlar seus próprios atos, podendo anulá-los, caso se verifique alguma irregularidade.

e) Na Constituição Federal de 1988 (CF), foi adotado um modelo de separação estanque entre os poderes, de forma que não se podem atribuir funções materiais típicas de um poder a outro.

Comentário:

Vamos analisar cada alternativa, buscando a opção correta:

(a) **ERRADA**. A rigor, Estado e Governo não são sinônimos. Estado é a pessoa jurídica soberana, formada pelos elementos, povo, território e governo soberano. Já o Governo, como se vê, é um dos elementos do Estado, responsável por sua condução.

(b) **ERRADA**. São poderes do Estado o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, somente. O Ministério Público, embora seja instituição de elevada importância para a democracia, **não constitui um Poder**. Na verdade, alguns autores modernos defendem que a tripartição clássica de Poderes não é mais suficiente para abarcar a ampla gama de funções desempenhadas por algumas instituições presentes na estrutura do Estado contemporâneo. Como exemplo, tome-se o Ministério Público e os Tribunais de Contas, instituições com competências próprias, inconfundíveis e privativas que não se enquadram de modo perfeito no âmbito dos tradicionais Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. Contudo, tais instituições e suas funções ainda não têm a denominação

formal de Poder.

(c) **CERTA**. A Administração Pública pode ser vista pelos critérios **subjetivo/formal** ou **objetivo/material**. Segundo o critério subjetivo, considera-se quem está exercendo a função administrativa, abrangendo, portanto, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Já pelo critério objetivo, considera-se o que é realizado, não obrigatoriamente quem exerce, abrangendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

(d) **ERRADA**. O poder que a Administração possui para controlar seus próprios atos, podendo anulá-los, caso verifique alguma irregularidade, caracteriza o princípio da autotutela. Por outro lado, o princípio da impessoalidade dita que atividade da Administração não deve ter em mira este ou aquele indivíduo em especial, e sim o interesse público, da coletividade.

(e) **ERRADA**. Ao contrário do que afirma a assertiva, a Constituição Federal adota um modelo de separação **flexível** de Poderes. Isso porque a própria Constituição atribui a cada Poder **funções típicas**, desempenhadas com preponderância, e **funções atípicas**, desempenhadas de modo acessório. Assim, por exemplo, é que o Poder Legislativo e o Judiciário, cujas funções típicas são, respectivamente, a legislativa e a jurisdicional, também desempenham, de forma atípica, funções administrativas, como quando organizam seus serviços adquirindo bens mediante licitação ou contratando pessoal por meio de concurso público.

Gabarito: alternativa "c"

3) O poder de polícia e os serviços públicos são exemplos de atividades que integram o conceito de administração pública sob o critério material.

Comentário:

O conceito de administração pública sob o critério material considera a **natureza** das atividades exercidas (o que), as quais podem ser atividades de: **polícia administrativa (poder de polícia)**, **serviço público**, **fomento** e **intervenção**.

Gabarito: Certo

4) As pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público e integram a administração pública em sentido subjetivo.

Comentário:

De fato, as pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas **particulares em colaboração com o poder público**.

Seria o caso, por exemplo, da pessoa que espontaneamente auxilia os bombeiros a resgatar vítimas de uma enchente. Porém, **não** é correto afirmar que tais pessoas integram a administração pública em sentido subjetivo, pois não existe lei que contenha tal previsão.

Percebe que foi adotado aqui o **conceito formal** de administração pública, pelo qual a administração pública só é composta por aquelas pessoas, órgãos e entidades previstos em lei, que seriam, basicamente, a administração direta e indireta e respectivos agentes.

Gabarito: Errado

5) Administração pública, em sentido amplo, abrange o exercício da função política e da função administrativa, estando ambas as atividades subordinadas à lei.

Comentário:

O conceito de administração pública pode ser tomado em **sentido amplo**, abrangendo, assim, os órgãos superiores de governo que exercem **função política** (ex: Presidência da República, Congresso Nacional) da mesma forma que os órgãos, agentes e entidades que exercem **função administrativa**, isto é, de execução dos programas de governo (ex: Ministérios, Secretarias, Departamentos etc.).

Gabarito: Certo

6) Administração pública em sentido orgânico designa os entes que exercem as funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes incumbidos dessas funções.

Comentário:

A questão está correta. O conceito de administração pública em sentido orgânico (ou subjetivo) leva em conta **"quem"** exerce a atividade, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes incumbidos das funções administrativas. Contrapõe-se ao conceito de administração pública em sentido material (objetivo), que leva em consideração **"o que"**, ou seja, a própria atividade administrativa, aqui definida como as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

Gabarito: Certo

7) Na sua acepção formal, entende-se governo como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.

Comentário:

Quando se fala em administração pública ou governo em sentido "formal" deve-se pensar em "sujeitos" (quem), ou seja, órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Portanto, correta a assertiva.

Gabarito: Certo

8) A administração pratica atos de governo, pois constitui todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Comentário:

Atos de governo são aqueles praticados no exercício da **função política**, com ampla margem de discricionariedade e diretamente em obediência à Constituição. São as ações de **comando**, **coordenação**, **direção** e **fixação das diretrizes políticas**, vale dizer, atividades de caráter superior, referentes à direção suprema e geral do Estado, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Pode-se destacar, por exemplo, a decretação de intervenção federal, do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, a celebração de Tratados Internacionais, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto etc.

Portanto, o quesito está errado, pois, nas palavras de Hely Lopes Meireles, **a Administração não pratica atos de governo**; pratica tão-somente, atos de execução, os chamados atos administrativos, que têm como fim a realização de serviços para satisfazer, de forma concreta e imediata, as necessidades coletivas.

Gabarito: Errado

9) Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

a) a atividade administrativa.

b) o poder de polícia administrativa.

c) as entidades e órgãos que exercem as funções administrativas.

d) o serviço público.

e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

Comentário:

Em seu **sentido subjetivo**, o estudo da Administração Pública abrange os sujeitos (quem), ou seja, os órgãos, agentes e pessoas jurídicas (entidades) que exercem as funções administrativas. Portanto, correta a opção "c". Todas as demais alternativas se referem ao **sentido objetivo** da Administração Pública, relativo à natureza das atividades exercidas pelos entes (o que).

Gabarito: alternativa "c"

10) Assinale, entre os atos abaixo, aquele que não pode ser considerado como de manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material.

a) Concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano.

b) Desapropriação para a construção de uma unidade escolar.

c) Interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais.

d) Nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público.

e) Concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado.

Comentário:

Quando se refere a "manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material", vê-se que a banca faz alusão ao conceito de Administração Pública em seu sentido **objetivo**, **material** ou **funcional**. Ou seja, aquele que considera a natureza das atividades exercidas (o que), as quais podem ser atividades de: **polícia administrativa**, **serviço público**, **fomento** e **intervenção**. Vamos ver então qual ato, dentre os mencionados nas alternativas, não se enquadra em nenhuma dessas categorias de atividade:

(a) A concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano é atividade de **serviço público**, pois é ato que tem por fim satisfazer necessidades coletivas, no caso, executado por particulares delegatários.

(b) A desapropriação para a construção de uma unidade escolar é atividade de **polícia administrativa**, pois constitui ato administrativo que implica restrição a direitos individuais (no caso, o direito de propriedade) em prol do interesse da coletividade.

(c) A interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais também é atividade de **polícia administrativa**, pois constitui sanção pelo descumprimento a normas de postura, as quais condicionam, isto é, impõem regras para o exercício de direitos individuais (no caso, o direito ao livre exercício de atividade econômica).

(d) A nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público **não** se enquadra em nenhuma das atividades finalísticas próprias de administração púbica em sentido material, eis que refere a uma atividade **introversa**, ou seja, que ocorre no interior da Administração, de caráter **instrumental** e não finalístico, servindo como um meio para se atingir o fim de satisfazer o interesse coletivo. Portanto, a alternativa "d" é o gabarito.

(e) A concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado é atividade de **fomento**, pois constitui atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público.

Gabarito: alternativa "d"

11) Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:

I. Em sentido orgânico ou formal, designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

II. Em sentido funcional ou material, designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa.

III. Quando tomada em sentido estrito, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, engloba os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

Comentário:

Vamos analisar cada alternativa:

(I) CERTA. Em **sentido subjetivo, orgânico** ou **formal** (**quem**), a expressão Administração Pública designa os entes (sujeitos) que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

(II) CERTA. Em **sentido objetivo, funcional** ou **material** (**o que**), a expressão administração pública designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa, compreendendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

(II) ERRADA. Quando tomada em **sentido estrito**, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, a expressão Administração Pública abrange apenas os **órgãos administrativos** aos quais incumbe a **função administrativa**. Para englobar os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política, a expressão Administração Pública, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, deve ser tomada em **sentido amplo**.

Gabarito: alternativa "a"

12) Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como

a) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime de direito público, para a realização dos interesses coletivos.

b) o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

c) os órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

e) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criadas para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.

Comentário:

Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Portanto, correta a alternativa "b".

A alternativa "a" é o conceito de administração pública em **sentido objetivo**; a opção "c" apresenta o conceito de **administração direta**, enquanto a alternativa "d", de **administração indireta**; por fim, a alternativa "e" expõe a definição de **empresa pública**. Todos esses conceitos serão melhor desenvolvidos nas aulas específicas do nosso curso.

Gabarito: alternativa "b"

13) A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

I. As funções de governo estão mais próximas ao objeto do direito constitucional, enquanto a função administrativa é objeto do direito administrativo.

II. A função de governo tem como um de seus objetivos estabelecer diretrizes políticas, enquanto a função administrativa se volta para a tarefa de executar essas diretrizes.

III. A expressão administração pública, quando tomada em sentido amplo, engloba as funções administrativas e as funções de governo.

Assinale:

a) se todas as afirmativas estiverem corretas.

b) se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.

c) se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.

d) se somente a afirmativa II estiver correta.

e) se somente a afirmativa III estiver correta.

Comentário:

Segundo a doutrina de Helly Lopes Meireles, Administração Pública:

As **funções de governo** são aquelas relacionadas com a atividade política do Estado, ações de comando, coordenação, direção e fixação das diretrizes políticas, desempenhada pelo conjunto de Poderes e órgãos de estatura constitucional; portanto, é mais afeta ao direito constitucional. Já a **funções administrativas** se referem às atividades concretas e imediatas desempenhadas pelos órgãos administrativos para executar as diretrizes políticas, visando à satisfação dos interesses públicos; constitui, portanto, matéria objeto do direito administrativo.

A expressão administração pública, quando tomada em **sentido amplo**, e considerando seu **aspecto objetivo**, engloba as **funções administrativas** e as **funções de governo**; quando tomada em **sentido estrito**, abrange apenas as **funções administrativas**.

Pelo exposto, todas as afirmativas apresentadas estão corretas.

Gabarito: alternativa "a"

14) Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Assinale a afirmativa que indica os dois sentidos em que se divide o conceito de Administração Pública.

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

Comentário:

O conceito de Administração Pública pode ser tomado em **sentido subjetivo, formal, orgânico** (quem executa a atividade administrativa) ou em **sentido objetivo, material, funcional** (o que, ou seja, a atividade em si). Portanto, correta a opção "c".

Gabarito: alternativa "c"

Enfim pessoal, compreendidos esses elementos introdutórios, chegou então o momento de iniciarmos o estudo das peculiaridades próprias do Direito Administrativo, começando pela distinção entre direito privado e direito público.

Vamos lá?

Direito Administrativo

Direito privado e direito público

O Direito, de forma bastante simples, é o conjunto de regras impostas pelo Estado que disciplinam as relações da vida em sociedade. Tais regras podem estar expressas em **leis**, **regulamentos** ou mesmo estabelecidas na forma de **princípios**.

Tradicionalmente, o Direito é dividido em dois ramos principais: **direito público** e **direito privado**.

O **direito privado** se ocupa de interesses individuais, estabelecendo regras de organização social e convivência a serem obedecidas pelas pessoas em suas atividades particulares, de que são exemplo o Direito Civil e o Direito Comercial.

São regidas pelo direito privado situações como a celebração de um contrato de compra venda entre pessoas e empresas privadas, os direitos e deveres dos moradores de um condomínio residencial, os efeitos do casamento civil, dentre outras tantas circunstâncias do nosso cotidiano. A característica marcante do direito privado é a ***igualdade*** nas relações jurídicas, eis que se ocupa de situações nas quais os **interesses da coletividade não estão em jogo**, tutelando apenas interesses particulares.

Por outro lado, o **direito público** contém as regras disciplinadoras das **relações que envolvem interesses da sociedade como um todo**, a exemplo das normas de Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Penal e Direito Administrativo, objeto do nosso estudo.

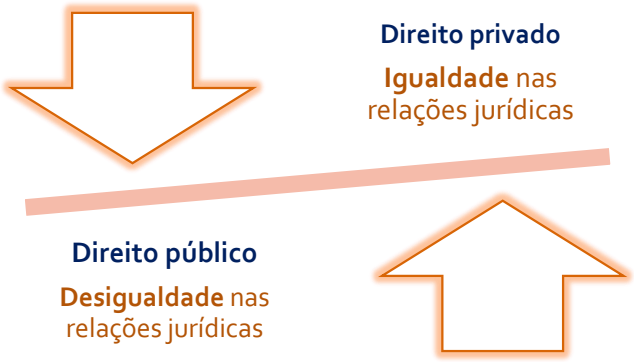
Constituem objeto do direito público questões como a organização do Estado, os direitos fundamentais dos cidadãos, a previdência social, os crimes e respectivas penas, a arrecadação de tributos, a eleição de pessoas para cargos políticos, a celebração de um contrato de compra e venda por um órgão público, ou seja, temas que interessam a sociedade como um todo, diretamente ou por intermédio de seus representantes públicos, e não apenas um indivíduo ou um grupo em particular. A característica marcante do direito público é a **desigualdade** nas relações jurídicas, decorrente do princípio amplamente aceito de que o **interesse público (da coletividade) deve prevalecer sobre os interesses individuais.**

Tome-se, como exemplo, a cobrança de tributos, atividade regida pelo Direito Tributário, um dos ramos do direito público. Por meio da cobrança de tributos, o Estado arrecada recursos dos indivíduos de forma coercitiva com a finalidade de fornecer serviços para a coletividade. Outro exemplo clássico da supremacia do interesse público é o instituto da desapropriação, regido pelo Direito Administrativo, pelo qual o Estado toma a propriedade de bens particulares, mediante indenização, para executar obras de interesse da coletividade, como a desapropriação de terrenos para a construção de vias públicas.

Repare que, nesses exemplos, **prevalece o interesse do Estado – isto é, da coletividade – sobre o do indivíduo**: mesmo que determinada pessoa não venha a usufruir diretamente do serviço provido ou da obra construída, terá que, necessariamente, pagar o tributo ou entregar a sua propriedade. Tal relação de desigualdade entre as partes não ocorre nas relações entre particulares, regidas pelo direito privado. Conforme as regras de Direito Civil e Comercial, por exemplo, nenhum particular é obrigado a entregar seus recursos financeiros ou seus bens a outrem sem a devida contraprestação na forma de outros bens ou serviços que atendam aos seus interesses pessoais.

Como se percebe, em nossa sociedade é o **Estado**, direta ou indiretamente, quem exerce o papel de representar os interesses da coletividade ou, em outras palavras, o **interesse público**. Sendo assim, a maioria das relações em que o Estado figura como parte são regidas, *exclusiva* ou *predominantemente*, pelo **direito público**. E, dentro do direito público, como veremos, o exercício da **função administrativa** – compreendendo desde a

organização dos órgãos e entidades estatais até a prestação de serviços públicos e demais atividades administrativas – é regido pelo **Direito Administrativo**.



Ressalte-se, porém, que embora na maioria das vezes a atuação estatal seja pautada pelas regras de direito público, o Estado também pode figurar em relações jurídicas regidas *predominantemente* (*jamais exclusivamente*) pelo **direito privado**. É o que ocorre quando o Estado atua no domínio econômico (Estado-empresário), competindo em igualdade de condições com as empresas privadas, por exemplo, ao vender petróleo processado pela Petrobrás ou ao comercializar uma apólice de seguro do Banco do Brasil. Nessas hipóteses, o Estado, representado pelas mencionadas empresas estatais, não está precipuamente tutelando interesses coletivos, e sim buscando lucrar com os negócios, devendo, por isso, colocar-se em pé de igualdade com o polo oposto da relação jurídica.

Sobre o assunto, vale registrar que a busca pela **eficiência** vem fazendo com que o Estado cada vez mais paute sua atuação administrativa pelas normas de direito privado, seja criando empresas sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas, seja transferindo a gestão de serviços públicos diretamente para particulares, fenômeno conhecido como **fuga do Direito Administrativo**. Por isso, segundo ensina o Prof. Lucas Rocha Furtado, atualmente tem se mostrado impossível a separação absoluta entre os dois ramos básicos do Direito, o público e o privado.

Todavia, ainda segundo os ensinamentos do ilustre doutrinador, compartilhados pela professora Di Pietro, tal tendência não tem como se concretizar por completo, haja vista que o direito público possui **precedência** no balizamento das atividades estatais. Assim, caso exista norma de direito público a regular determinado ato, o Estado não pode pratica-lo segundo os ditames do direito privado. Ademais, mesmo nas hipóteses em que o direito privado possa ser utilizado pelo Estado, sempre haverá normas de direito público **irrenunciáveis** e que possuem **precedência** em relação às de direito privado, muitas delas com fundamento constitucional, a exemplo dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da publicidade, da moralidade, dentre outros que veremos no decorrer do curso.

Enfim, após essas breves considerações, que tiveram o fim de situar o Direito Administrativo no âmbito da Ciência Jurídica, passemos a tratar especificamente do conceito de Direito Administrativo.

Conceito de Direito Administrativo

Como visto, **o Direito Administrativo integra o ramo do direito público**, eis que rege uma das *funções* do Estado exercidas para satisfazer o interesse público, a chamada **função administrativa**.

Lembre-se de que o exercício da função administrativa não é exclusividade do Poder Executivo. Os Poderes Legislativo e Judiciário também a exercem, de forma atípica, ao lado de suas funções típicas (legislativa e jurisdicional, respectivamente). O desempenho de funções administrativas deve sempre observar as normas e princípios pertinentes ao Direito Administrativo, independentemente do Poder que as esteja exercendo.

Para ilustrar o alcance do Direito Administrativo de forma concreta, registre-se que é ele o responsável por regular, por exemplo, a organização da Administração Pública, a relação entre o Estado e os participantes de uma licitação, entre o Estado e seus próprios servidores e empregados, a conduta dos agentes públicos, a prestação de serviços públicos - inclusive por particulares -, a intervenção do Estado na propriedade privada, enfim, todo aparelhamento (órgãos e agentes) e atividade estatal desenvolvida para atender as demandas da sociedade e para garantir a plena satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Muitos são os **conceitos de Direito Administrativo** formulados pelos autores modernos. Alguns levam em conta apenas as atividades administrativas em si mesmas e os sujeitos que as exercem, enquanto outros preferem destacar também os fins desejados pelo Estado. Vejamos alguns desses conceitos:

Celso Antônio Bandeira de Melo

Direito administrativo é "o ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem".

Hely Lopes de Meireles

Direito administrativo consiste no "conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado".

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

"Ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativistas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública".

José dos Santos Carvalho Filho

"Direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir".

Marçal Justen Filho

"O direito administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam a atividade administrativa pública necessária à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho".

A par dos conceitos apresentados pelos autores modernos, vale também conhecer algumas definições tradicionais, as quais podem ser sistematizadas segundo os **critérios** adotados para formulá-las. A maioria dessas definições foi alvo de críticas e, por isso, foram sendo aperfeiçoadas ao longo tempo, até culminarem nos conceitos atuais. Ressalto que esses critérios e respectivas críticas já foram objeto de prova, mas, recentemente, não estão sendo explorados de maneira significativa, exceto em concursos para carreiras jurídicas (juiz, procurador etc.). Assim, decidi remeter o tópico para a seção **"Leitura Complementar"**, a título de aprofundamento.

Esquematizando:

Direito Administrativo → *disciplina a função administrativa do Estado*

Organização da Administração	**Relação entre o Estado e os participantes de uma licitação**	**Relação entre o Estado e seus servidores e empregados**	**Conduta dos agentes públicos**
	Prestação de serviços públicos	**Intervenção do Estado na propriedade privada**	

Vamos prosseguir!

Objeto do Direito Administrativo

O estudo do objeto do Direito Administrativo busca identificar os **atos** ou **situações** regulamentadas pelas normas que compõem esse ramo do direito público.

Segundo a professora Di Pietro, o Direito Administrativo brasileiro, quanto ao objeto, segue as características do sistema **europeu-continental**, originário do direito francês, cujo objeto, ao contrário do sistema anglo-americano, possui grande **amplitude**, preocupando-se em normatizar desde a estrutura dos órgãos públicos administrativos do Estado até os procedimentos necessários para o desempenho das suas atividades. É o chamado **Direito Administrativo descritivo**.

De fato, como se pode extrair dos conceitos apresentados no tópico anterior, o objeto do Direito Administrativo é deveras vasto, compreendendo a organização e o funcionamento dos serviços do Estado, a administração de seus bens, a regência de seu pessoal, a formalização de seus atos de administração, dentre outros.

Em síntese, o **objeto do direito administrativo** abrange[5]:

- Todas as **relações internas** à administração pública – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes;
- Todas as **relações entre a administração e os administrados**, regidas pelo direito público ou pelo privado;
- As **atividades de administração pública em sentido material exercidas por particulares sob regime de direito público**, a exemplo da prestação de serviços públicos mediante contratos de concessão ou de permissão.

Os itens acima constituem o objeto de estudo do Direito Administrativo moderno. Contudo, vários critérios foram utilizados ao longo do tempo para delimitar tal objeto, de forma semelhante ao que ocorreu em relação ao conceito. Para aprender os critérios que delimitaram o objeto do Direito Administrativo no correr da História, consulte a seção **"Leitura Complementar"**.

Vamos, agora, fazer alguns exercícios para fixar o conteúdo.

[5] Alexandrino e Paulo (2014, p. 4)

Questões para fixar

15) Conceitualmente, é correto considerar que o direito administrativo abarca um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplina as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais da coletividade.

Comentário:

Trata-se de uma síntese do conceito de Direito Administrativo proposto por Marçal Justen Filho, apresentado anteriormente.

Gabarito: Certo

16) Por ser um ramo do direito público, o direito administrativo não se utiliza de institutos do direito privado.

Comentário:

O item está errado. O Direito Administrativo também estuda matérias regidas, ao menos em parte, pelo direito privado, a exemplo da atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica. Essas entidades, ao competirem no mercado, seguem regime misto (híbrido), ou seja, sobre elas incidem regras de direito privado, como as normas contábeis da Lei das Sociedades Anônimas, e regras de direito público, como o dever de fazer licitações, prestar contas ao Tribunal de Contas e de realizar concursos públicos.

Gabarito: Errado

17) O direito administrativo tem como objeto atividades de administração pública em sentido formal e material, englobando, inclusive, atividades exercidas por particulares, não integrantes da administração pública, no exercício de delegação de serviços públicos.

Comentário:

O quesito está correto. De fato, pode-se dizer que o objeto do Direito Administrativo abrange:

- Todas as **relações internas à administração pública** – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes;

- Todas as **relações entre a administração e os administrados**, regidas pelo direito público ou pelo privado;

- As **atividades de administração pública em sentido material exercidas por particulares sob regime de direito público**, a exemplo da prestação de serviços públicos mediante contratos de concessão ou de permissão.

Gabarito: Certo

18) Segundo a doutrina administrativista, o direito administrativo é o ramo do direito privado que tem por objeto os órgãos, os agentes e as pessoas jurídicas administrativistas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Comentário:

Como se percebe, o enunciado apresenta a definição de direito administrativo proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, porém insere a expressão "direito privado" no lugar em que, no original, seria "direito público", maculando, assim, a questão.

Gabarito: Errado

19) No conceito de Direito Administrativo, pode-se entender ser ele um conjunto harmonioso de normas e princípios, que regem relações entre órgãos públicos, seus servidores e administrados, no concernente às

atividades estatais, mas não compreendendo

a) a administração do patrimônio público.

b) a regência de atividades contenciosas.

c) nenhuma forma de intervenção na propriedade privada.

d) regime disciplinar dos servidores públicos.

e) qualquer atividade de caráter normativo.

Comentário:

Nosso Direito Administrativo é **não contencioso**, uma vez que as lides de natureza administrativa podem ser levadas à apreciação do Poder Judiciário. Embora a Administração também possa resolver eventuais conflitos que venham a ocorrer nas atividades estatais, apenas a decisão proferida pelo **Poder Judiciário** é que terá força de **coisa julgada, definitiva**. Portanto, correta a alternativa "b" ao afirmar que a regência de atividades contenciosas não está compreendida no conceito de Direito Administrativo.

Já as demais alternativas, todas constituem objeto do Direito Administrativo. Na alternativa "a" (administração do patrimônio público) tem-se como exemplo a compra de bens mediante licitação ou realização de obras públicas; quanto à alternativa "c" (intervenção na propriedade privada), veja-se a desapropriação da propriedade de terceiros para fins de utilidade pública ou o tombamento de bens para preservação do patrimônio cultural; por fim, em relação à alternativa "e" (atividade de caráter normativo) pode-se tomar como exemplo a edição de decretos pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar.

Gabarito: alternativa "b"

Fontes de Direito Administrativo

As fontes indicam a **origem/procedência** das normas e princípios de Direito Administrativo. Constituem, assim, todos os elementos, de onde surgem normas de direito administrativo, compreendendo quaisquer manifestações, escritas ou não, que surtam efeitos jurídico-administrativos.

Usualmente, a doutrina aponta como **fontes de Direito Administrativo**:

- **Lei**
- **Doutrina**
- **Jurisprudência**
- **Costumes**

Vamos ver as características de cada uma dessas fontes.

Lei

No Brasil, a **lei em sentido amplo** é a mais importante fonte do Direito Administrativo.

Com efeito, um dos pilares básicos de nosso ordenamento jurídico é o princípio da **legalidade** administrativa, segundo o qual a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autorizar ou determinar.

Perceba que aqui não se fala apenas de lei em sentido formal (isto é, resultante do devido processo legislativo) e sim de lei em sentido amplo, vale dizer, qualquer texto de natureza normativa e orientadora da função administrativa do Estado, começando pela própria Constituição, e incluindo também as medidas provisórias, decretos legislativos, decretos do Poder Executivo, regimentos internos, portarias e demais atos normativos infralegais exarados por qualquer Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário).

A lei, em sentido amplo, geralmente é apontada como **fonte primária** de Direito Administrativo. Mas essa classificação não é absoluta. De fato, conforme leciona Hely Lopes Meireles, atualmente, em vista dos princípios da legalidade constitucional (CF, art. 5º II[6]) e da legalidade administrativa (CF, art. 37, *caput*[7]), as *únicas fontes primárias* seriam a **Constituição** e a **lei em sentido estrito** (resultante do processo legislativo), pois seriam as únicas com força para, de fato, inovar na ordem jurídica, criando um direito novo. Os demais atos normativos expedidos pelo Poder Público (decretos, regulamentos, estatutos, regimentos etc.) constituiriam **fontes secundárias**, eis que se sujeitam a limites na criação normativa, impostos pela lei a ser aplicada. Dessa forma, restringem-se, quase sempre, a indicar a opção escolhida pela Administração dentre as opções admitidas pela lei. Tomemos, como exemplo, a legislação que cuida do pregão, constituída pela Lei 10.520/2002 e pelo Decreto 3.555/2000, que regulamenta a referida lei. Nesse caso, a função do decreto não é de ampliar a atuação do Administrador, mas de indicar, dentre as possibilidades permitidas pela lei, **como** os administradores devem aplicar a lei. Não seria possível o decreto criar, por exemplo, novas situações em que o pregão poderá ser empregado, pois a lei já estabelece esse limite[8], mas apenas definir os procedimentos necessários para que a lei possa ser cumprida nas situações nela previstas.

Fique atento!!

O direito administrativo no Brasil **não se encontra codificado,** vale dizer, **não existe** um "Código Administrativo" a exemplo do que ocorre em outros ramos do Direito (Código Civil, Código Penal, Código Tributário etc.).

Na verdade, as normas de Direito Administrativo estão **dispersas** em nosso ordenamento jurídico. Podem ser encontradas, por exemplo, espalhadas pela Constituição ou dispostos em diversas leis e em muitos outros diplomas normativos infralegais, o que dificulta a sistematização e a formação de uma visão abrangente desse ramo do Direito, mas não retira sua característica de área jurídica autônoma.

Como exemplos de normas de Direito Administrativo relevantes, podem-se citar: **artigos 37 a 41 da Constituição Federal**, que apresentam disposições gerais sobre a Administração Pública e os servidores públicos; **artigos 70 a 75 da Constituição Federal**, que versam sobre o controle da Administração Pública; **artigos 173 a 180 da Constituição Federal**, que disciplinam as diversas formas de intervenção do Estado na atividade econômica; **Lei 8.112/1990**, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais estatutários; **Lei 8.666/1993**, sobre normas gerais de licitações e contratos; **Lei 9.784/1994**, que trata das normas gerais aplicáveis aos processos administrativos federais; **Decreto 2.594/1998**, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, regulamentando a **Lei 9.491/1997**; Instrução **Normativa 2/2008**, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, dentre outras normas.

Além das normas jurídicas produzidas internamente, alguns autores também consideram os **tratados e acordos internacionais** como fontes de Direito Administrativo.

Como exemplo da influência que essas avenças internacionais exercem sobre o Direito Administrativo, veja-se a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção firmada no ano de 2003, determinando aos países signatários, dentre outras medidas, a necessidade de fixação de regras em matéria de contratos públicos e

---

[6] *II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**;*

[7] *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 e, também, ao seguinte:*

[8] *Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

licitações, sobre servidores públicos, sobre o orçamento público etc. As regras aprovadas na referida Convenção resultaram no Decreto 5.687/2006, constituindo fonte da maior relevância para o Direito Administrativo[9].

Doutrina

Os estudiosos do Direito Administrativo, de forma semelhante ao que ocorre nos demais ramos do Direito e também em outras ciências, formulam **teses** e **teorias** com a finalidade de explicar o objeto do seu estudo, no caso, o conteúdo das normas administrativas, indicando seu entendimento acerca da melhor interpretação ou das interpretações possíveis dessas normas. A esse conjunto de teses e construções teóricas dá-se o nome de **doutrina**. Neste curso, por exemplo, estamos estudando os ensinamentos de diversos doutrinadores consagrados.

Em regra, a doutrina é considerada **fonte secundária, indireta** ou **subsidiária** de Direito Administrativo, pois não cria leis diretamente, mas apenas as interpreta e influencia a elaboração de novas normas. Além disso, a doutrina influencia o julgamento de lides contenciosas e não contenciosas, auxiliando o aplicador do Direito a enquadrar os casos concretos aos ditames legais.

Uma vez que a doutrina não cria normas jurídicas de forma direta, é possível encontrar autores que não a consideram fonte de Direito Administrativo. Para estes, entender que doutrina representa uma fonte do Direito significa uma afronta ao princípio da legalidade.

Outros estudiosos, ainda, entendem que opiniões doutrinárias contrárias às leis, isto é, que não concordem com o que a lei prevê, não podem ser admitidas como fontes de Direito Administrativo, ainda que auxiliem no aperfeiçoamento das normas vigentes.

Jurisprudência

A jurisprudência nasce quando o Judiciário adota **reiteradas decisões** semelhantes a respeito de determinada matéria, ou seja, são os entendimentos precedentes sobre determinado assunto que balizam o exame de futuros casos.

Veja bem: **não se trata de uma decisão isolada, mas de <u>várias</u> decisões num mesmo sentido!**

À semelhança do que ocorre com a doutrina, geralmente a jurisprudência é indicada como **fonte secundária, indireta** ou **subsidiária** de Direito Administrativo, por ser construída a partir da interpretação e aplicação das normas constitucionais e legais.

Além da jurisprudência oriunda das decisões do Poder Judiciário, as decisões proferidas por determinados tribunais administrativos também possuem importância para o Direito Administrativo no Brasil. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de licitações ou de pessoal, por exemplo, constitui importante parâmetro para a Administração Pública.

Importante destacar que a jurisprudência, *em regra*, **não vincula** a Administração ou o próprio Judiciário. Dizendo de outra forma, o entendimento jurisprudencial não necessariamente deve ser aplicado a todo e qualquer caso concreto semelhante. De fato, segundo ensina Hely Lopes Meireles, <u>não</u> vigora entre nós o princípio norte-americano do *stare decises*[10], segundo o qual a decisão judicial superior vincula as decisões inferiores, para os casos idênticos.

[9] Furtado (2014, p. 53).

[10] Ficar com as coisas decididas.

Todavia, há de se ressalvar as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações integrantes do **controle abstrato de normas**[11], as quais produzem **eficácia contra todos** e **efeito vinculante** relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CF, art. 102, §§1º e 2º).

Ademais, não podemos esquecer das **súmulas vinculantes**, que podem ser aprovadas pelo STF a fim de tornar **obrigatória** a observância de suas decisões sobre matéria constitucional para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CF, art. 103-A).

Alguns autores, inclusive, entendem que essas decisões judiciais com efeitos vinculantes ou com eficácia contra todos (*erga omnes*) não podem ser consideradas meras fontes secundárias de Direito Administrativo, e sim **fontes principais**, eis que alteram diretamente o ordenamento jurídico positivo, estabelecendo condutas de observância obrigatória para a Administração Pública e para o próprio Poder Judiciário.

Di Pietro, por sua vez, ensina que, nas hipóteses em que produz *efeito vinculante*, a jurisprudência tem a natureza de **fonte formal**, porque integra o direito a ser aplicado pelos juízes e pela Administração Pública. Ao classificar a jurisprudência como fonte formal, nesses casos específicos, a autora a equipara às leis. No entanto, como **regra geral**, a jurisprudência ***não*** constitui fonte obrigatória do Direito Administrativo brasileiro, mas meramente **indicativa**, **facultativa** ou **orientadora** para decisões futuras do Judiciário e da Administração Pública. Nesse sentido, ela seria **fonte material** do direito, isto é, uma fonte que influencia a produção e a aplicação das fontes formais.

Fique atento!!

Após a entrada em vigor do **novo CPC**, o entendimento de que o princípio do *stare decises* não vigora entre nós foi **mitigado**, por conta do fortalecimento do sistema de precedentes trazido pelo novo Código.

Por exemplo: segundo o novo CPC, haverá a chamada "**repercussão geral**[12]" sempre que o recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal impugnar acórdão que, dentre outras hipóteses, "contrarie súmula ou jurisprudência dominante do STF".

Note que não só o desrespeito a súmula vinculante pode ser suficiente para demonstrar a ocorrência de repercussão, mas também o desrespeito à **jurisprudência dominante**, que passa a ter efeito vinculante.

Nessa linha, no concurso do TRF4 para Juiz de Direito Substituto (2016), a assertiva a seguir foi considerada correta em uma das questões:

"O Código [novo CPC] busca a segurança jurídica e a isonomia, **reforçando o sistema de precedentes (*stare decisis*)** e estabelecendo **como regra**, no plano vertical, a observância dos precedentes e da jurisprudência e, no plano horizontal, a estabilidade, a integridade e a coerência da jurisprudência."

Por fim, vale destacar que, conforme leciona Hely Lopes Meireles, uma característica marcante da jurisprudência é seu **nacionalismo**, eis que oriunda da aplicação do direito pátrio aos casos concretos, ao

[11] Ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[12] A repercussão geral é um requisito de admissibilidade do recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal. Em suma, se não houver a repercussão geral, o recurso será indeferido liminarmente, ou seja, não será analisado pelo Supremo, decisão que valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica.

contrário da doutrina, que tende a se **universalizar** com a formulação de princípios teóricos aplicáveis a situações genéricas e abstratas.

Costumes

Uma vez que em nosso ordenamento jurídico impera o princípio da legalidade, os costumes perderam muito da importância que possuíam noutros tempos como fonte do Direito Administrativo. Não obstante, ainda exercem alguma influência, principalmente, para preencher deficiências e lacunas da legislação.

Quando os costumes influenciam a elaboração de novas normas ou a construção da jurisprudência, são considerados **fontes secundárias**, **indiretas** ou **subsidiárias** de Direito Administrativo. Por sua característica intangível, são classificados como **fontes não organizadas** ou não **escritas**, vale dizer, *não* são fontes formais ou escritas, tal qual a lei.

Os costumes só podem ser considerados vigentes e exigíveis quando não contrariam nenhuma regra ou princípio estabelecido na legislação. Assim, costumes *contra legem* (contra a lei) não podem ser considerados fontes de direito. Por exemplo, as Universidades Federais, com base no costume, concediam a seus professores a licença sabática. Todavia, tal benefício não é previsto na lei que cuida do regime jurídico dos servidores federais, ou seja, era um costume *contra legem*, razão pela qual o Tribunal de Contas da União determinou o cancelamento do direito[13].

Importante destacar o papel da **praxe administrativa**, isto é, das práticas reiteradamente observadas pelos agentes administrativos diante de determinada situação. Por exemplo, alguns órgãos públicos, por praxe, publicam editais de licitação em dois jornais diários de grande circulação, embora a lei exija a divulgação em apenas um único jornal.

Da mesma forma, nos casos de lacuna normativa, a praxe constitui **fonte secundária** de Direito Administrativo, podendo até gerar direitos para os administrados, em razão dos princípios da lealdade, da boa-fé, da moralidade administrativa, dentre outros. Ora, se determinada prática é repetida constantemente, induz os administrados a sempre esperarem aquele modo de agir, causando incerteza e instabilidade social caso ocorra repentina alteração.

Sobre o tema, há de ressaltar que os administradores *não* são obrigados a sempre repetir as práticas que constituem praxe, vale dizer, tais práticas *não* constituem normas de observância compulsória (lembre-se de que são fontes secundárias). Contudo, conforme leciona o Prof. Lucas Furtado, na eventualidade de mudança das práticas rotineiras, é recomendável à Administração Pública dar a devida divulgação quanto aos novos procedimentos, a fim de evitar surpresas e instabilidade.

Por fim, registre-se que alguns autores defendem que os conceitos de **praxe administrativa e costume *não se confundem***. Isso porque os costumes carregariam o caráter da obrigatoriedade, ao menos na consciência dos indivíduos (as pessoas agem de tal forma por que estão convictas disso, ou seja, a sociedade considera aquela conduta obrigatória), enquanto que na praxe administrativa inexistiria essa percepção de obrigatoriedade, haja vista não serem oriundas de hábitos comuns ao público em geral, e sim de atividades específicas e restritas ao cotidiano da máquina pública.

[13] Ver, por exemplo, o Acórdão 1.542/2005-TCU-Segunda Câmara.

Questões para fixar

20) A primordial fonte formal do Direito Administrativo no Brasil é:

a) a lei.

b) a doutrina.

c) a jurisprudência.

d) os costumes.

e) o *vade-mécum.*

Comentário:

A **lei** é a **fonte primordial** do Direito Administrativo, daí a correção do item "a". Diz-se que a lei é fonte primordial porque **inova** no ordenamento jurídico, diferentemente da doutrina ou da jurisprudência, por exemplo, que apenas interpretam ou influenciam de forma indireta a elaboração de novas normas. Aliás, pela mesma razão, alguns doutrinadores entendem que apenas a **Constituição** e as **leis em sentido estrito** (isto é, aprovadas segundo o processo legislativo) seriam fontes primordiais, eis que seriam os únicos veículos normativos verdadeiramente aptos a criar e extinguir direitos e obrigações. As **normas infralegais**, por sua vez, como decretos, regulamentos, resoluções e portarias – embora sejam consideradas leis em sentido amplo – seriam apenas **fontes secundárias**, pois não podem extrapolar os ditames e limites constitucionais e legais.

Gabarito: alternativa "a"

---

21) Considerando o conceito de administração pública e seus princípios, bem como as fontes do Direito Administrativo, assinale a opção correta.

a) Pelo princípio da Tutela, a Administração Pública exerce o controle sobre seus próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

b) De acordo com o critério funcional, o conceito de Administração Pública é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas.

c) As decisões meramente administrativas que promanem dos Tribunais comuns ou especiais são relevantes fontes jurisprudenciais do Direito Administrativo, aplicando-se a situações já ocorridas, desde que benéficas à Administração Pública.

d) Do princípio da eficiência decorre a necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas.

e) O sentido subjetivo da expressão Administração Pública está relacionado à natureza da atividade exercida por seus próprios entes.

Comentário:

(a) ERRADA. O controle exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário, decorre do **princípio da autotutela**, e não da tutela. Este último diz respeito à supervisão efetuada pelos órgãos da administração direta sobre as entidades da administração indireta. Veremos mais sobre esses princípios no decorrer do curso.

(b) CERTA. Critério funcional é sinônimo de critério material ou objetivo. Assim, em sentido **material, objetivo ou funcional**, a administração pública abrange as **atividades concretas** e **imediatas** (o que) exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado, visando o atendimento das

necessidades coletivas. Importante compreender o sentido da expressão "atividades concretas e imediatas", que se associa ao conceito de administração pública em sentido funcional. Significa que a atuação da Administração consiste em praticar **ações efetivas** para fazer valer os direitos fundamentais dos indivíduos previstos de forma geral e abstrata na Constituição e nas leis. Tais atividades, como vimos, se resumem a ações de **polícia administrativa, serviço público, fomento** e **intervenção**. Assim, por exemplo, para permitir a mobilidade urbana, a segurança e outros valores essenciais assegurados aos cidadãos, a Administração deve, mediante atividades concretas e imediatas de polícia administrativa, disciplinar a edificação imobiliária, estabelecendo regras, expedindo alvarás, fiscalizando e punindo os infratores. Outro exemplo se relaciona ao direito fundamental do emprego, o que conduz ao fomento de atividades econômicas por parte do Estado.

(c) ERRADA. Primeiramente, ressalte-se que, a rigor, não constituem fonte de jurisprudência as **decisões administrativas** dos tribunais do **Poder Judiciário**, adotadas, por exemplo, na organização dos seus serviços internos. Ao contrário, a jurisprudência se forma tão somente a partir das decisões adotadas no exercício da **função jurisdicional**, vale dizer, oriundas de **sentenças judiciais**. Vale lembrar, contudo, que a jurisprudência dos Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública, pode ser considerada fonte de Direito Administrativo. E as decisões desses órgãos, mesmo as adotadas no exercício da função de controle, possuem **natureza administrativa**. O erro mais claro da assertiva, contudo, é que a jurisprudência é fonte de Direito Administrativo, **independentemente** de ser benéfica ou não à Administração Pública.

(d) ERRADA. Tais institutos são aplicações do princípio da continuidade do serviço público. Veremos mais sobre o tema em aula específica.

(e) ERRADA. O sentido subjetivo da expressão Administração Pública está relacionado a quem, ou seja, aos **órgãos**, **agentes** e **pessoas jurídicas** que exercem função administrativa. A assertiva, ao contrário, se refere à natureza da atividade exercida (o que), ou seja, ao sentido objetivo de Administração Pública. Sobre o tema, vale saber que é usual, na doutrina, utilizar a expressão Administração Pública (com iniciais maiúsculas) para indicar o sentido subjetivo da expressão, e administração pública (com iniciais minúsculas) para indicar seu sentido objetivo.

Gabarito: alternativa "b"

---

22) A reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influenciando a construção do Direito, sendo também fonte do Direito Administrativo, diz respeito à

a) jurisprudência.

b) doutrina.

c) prática costumeira.

d) analogia.

e) lei.

Comentário:

Questão moleza, mas importante para a fixação do conteúdo. O comando da questão apresenta o conceito de "jurisprudência".

Gabarito: alternativa "a"

---

23) O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

Comentário:

O quesito está correto. De fato, o costume e a praxe administrativa, assim como a jurisprudência, são **fontes inorganizadas**, vale dizer, **não escritas**, do Direito Administrativo. Diferem da lei e da doutrina, que são fontes

escritas. Registre-se que as fontes não escritas (costume, praxe e jurisprudência) são também chamadas de **fontes substanciais** ou **materiais**, uma vez que são fontes do direito por sua própria natureza, ou seja, não precisam de nenhuma formalidade para que cumpram esse papel. Ao contrário, as fontes escritas (lei e doutrina) são também chamadas de **fontes formais**, eis que precisam ser formalizadas, publicadas para se tornarem fontes do direito.

Gabarito: Certo

24) Em decorrência do princípio da legalidade, a lei é a mais importante de todas as fontes do direito administrativo.

Comentário:

Questão correta. Um dos pilares mais fortes de nosso ordenamento jurídico é o princípio da **legalidade administrativa**, segundo o qual a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autorizar ou determinar. Por essa razão, a lei em sentido amplo (Constituição, leis e atos normativos em geral) é considerada a principal fonte do direito administrativo.

Gabarito: Certo

25) Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.

Comentário:

De fato, os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo, sendo a lei a fonte primordial ou primária, e as demais, fontes secundárias.

Outras fontes de direito usualmente citadas são os princípios e os tratados internacionais.

Gabarito: Certo

26) Os costumes sociais também podem ser considerados fonte do direito administrativo, sendo classificados como fonte direta, pois influenciam a produção legislativa ou a jurisprudência.

Comentário:

Os costumes sociais de fato podem ser considerados fonte de direito administrativo. Todavia, são classificados como **fonte indireta** ou **secundária**, da mesma forma que a doutrina e a jurisprudência, eis que apenas interpretam ou ajudam na elaboração de novas normas. Como fonte direta, isto é, que inova no ordenamento jurídico, criando direito novo, considera-se apenas a lei. Alguns doutrinadores também entendem que as decisões judiciais vinculantes e aquelas com eficácia erga omnes também seriam fontes diretas.

Gabarito: Errado

27) O costume não se confunde com a chamada praxe administrativa. Aquele exige cumulativamente os requisitos objetivo (uso continuado) e subjetivo (convicção generalizada de sua obrigatoriedade), ao passo que nesta ocorre apenas o requisito objetivo. No entanto, ambos não são reconhecidos como fontes formais do direito administrativo, conforme a doutrina majoritária.

Comentário: O item está correto. De fato, costume e praxe administrativa não se confundem, pelas razões expostas no comando da questão, que se resumem ao requisito **subjetivo**: embora determinada prática seja de uso continuado, caso seja uma praxe, não existe, por parte dos indivíduos, percepção de obrigatoriedade em seu uso; caso seja um costume, daí sim existe. Para a doutrina, os costumes e as praxes são fontes **não organizadas**, ou seja, **não escritas** ou **não formais**, mas sim **substanciais** ou **materiais**. Assim, tanto as praxes como os costumes não podem ser reconhecidos como **fontes formais** do Direito Administrativo.

Gabarito: Certo

28) O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

Comentário:

Correta a assertiva. Costume e praxe administrativa são classificados pela doutrina como **fontes não organizadas, não escritas** de direito administrativo. Ademais, costume e praxe devem ser sempre subordinados à Constituição e às leis, assumindo, assim, relevância secundária como fonte de Direito; a princípio, detêm mero poder de orientação/indicação da ação estatal.

Gabarito: Certo

29) A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira ressente-se da falta de caráter vinculante, e a segunda tem sua influência relacionada com a deficiência da legislação.

Comentário:

A questão está correta. A **jurisprudência**, ou seja, o conjunto de decisões num, mesmo sentido, proferidas quando da aplicação de certos preceitos jurídicos na solução de casos iguais, é importante fonte não escrita de direito administrativo. Todavia, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos ou na Inglaterra, não possui, entre nós, caráter vinculante, a exceção de determinados institutos jurídicos específicos, tais como as decisões do STF nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e as súmulas vinculantes.

Gabarito: Certo

Princípios da Administração Pública

O direito não se resume a um conjunto de palavras escritas num dispositivo legal. Ele é mais que isso. Na verdade, o direito exprime em **normas jurídicas** os valores reputados como dignos de proteção pela sociedade. Por exemplo, a liberdade, antes de ser um direito previsto na Constituição, é um valor amplamente aceito pelos indivíduos como indispensável à dignidade humana.

As **normas jurídicas** que expressam esses valores podem ser classificadas em duas categorias básicas: **regras** e **princípios**.

As **regras** contemplam previsões de conduta *determinadas* e *precisas*. Ou seja, entre várias alternativas de conduta, as regras determinam como os sujeitos devem ("é obrigatório"), não devem ("é proibido") ou podem ("é facultado") conduzir-se[14].

Exemplo de uma **regra** é o comando do art. 2º da Lei nº 8.666/1993, pelo qual as compras e alienações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, *"serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na referida lei"*. Assim, ao efetuar uma compra para a Administração, o agente público deve necessariamente observar a regra prevista na lei, isto é, deve realizar licitação prévia a menos que se depare com alguma das hipóteses de exceção também previstas na lei. Nesse caso, a ponderação entre fazer ou não a licitação já foi feita pelo legislador: cumpre ao agente apenas cumprir a regra.

Os **princípios**, por sua vez, determinam o *alcance* e o *sentido* das regras, servindo de parâmetro para a exata compreensão delas e para a própria produção normativa. Eles não se restringem a fixar limites ou a fornecer soluções exatas, e sim consagram os valores a serem atingidos. Dessa forma, os princípios *não fornecem solução única*, mas propiciam um elenco de alternativas, exigindo, por ocasião de sua aplicação, que se escolha por uma dentre diversas soluções.

Por exemplo, um dos princípios que regem as licitações públicas é o da *igualdade entre licitantes*. Por esse princípio, não é admitido o estabelecimento de condições que impliquem preferência a favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. A "igualdade entre os licitantes", portanto, é um **valor a ser perseguido** na **produção** e na **aplicação** das regras da licitação. Assim, caso determinado agente público responsável por elaborar um edital de licitação se depare com situação na qual *inexista* regra jurídica a apontar de maneira evidente a solução, ele deve analisar as circunstâncias do caso concreto, ponderar as diversas possibilidades e, enfim, adotar providência que não prejudique a igualdade entre os licitantes. As soluções podem, então, variar em cada caso, mas devem ser sempre motivadas ou justificadas pela aplicação do princípio.

Carvalho Filho assevera que as **regras** são operadas de modo **disjuntivo**, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no **plano da validade**: havendo mais de uma regra aplicável a uma mesma situação, apenas uma delas deverá prevalecer.

Para o conflito entre as leis, por exemplo, vale o entendimento de que a **norma superior prevalece sobre a inferior** (a Constituição prevalece sobre as leis e estas sobre os decretos e assim por diante). Se equivalentes, em termos de hierarquia, aplica-se a lei mais nova sobre a antiga (critério cronológico ou da anterioridade). Por fim, existe ainda o critério da especialidade, em que lei especial derroga lei geral.

[14] Marçal Justen Filho (2014, p. 136).

Os **princípios**, ao contrário, *não se excluem na hipótese de conflito*: dotados que são de determinado valor ou razão, o conflito entre princípios deve ser resolvido mediante a **ponderação de valores** (**ou ponderação de interesses**), ou seja, deve-se buscar uma solução que harmonize, relativize todos os princípios em jogo, um cedendo espaço para o outro.

A ponderação é possível porque os princípios, ao contrário das regras, *não* possuem hierarquização material entre si, vale dizer, **não há princípio mais ou menos importante, todos se equiparam**.

Um exemplo de ponderação entre princípios pode ser encontrado na jurisprudência do STJ[15]. Na **ocorrência de ilegalidade** é dever da Administração e do Judiciário anular o ato administrativo ilegal (princípio da legalidade). No entanto, **é possível o princípio da legalidade ceder espaço para o princípio da segurança jurídica**, nos casos em que a manutenção do ato ilegal causar menos prejuízos que a sua anulação (fenômeno da estabilização dos efeitos do ato administrativo).

E como trazer esses conceitos para o objeto do nosso estudo? Conforme ensina Marçal Justen Filho, a estruturação do Direito Administrativo é produzida pela Constituição, a qual "*delineia os **princípios** fundamentais, indica as situações em que será indispensável a existência de **regras** e fornece as diretivas de desenvolvimento do sistema normativo*".

Portanto, além das inúmeras **regras** aplicáveis ao Direito Administrativo, a maioria positivada nas leis que veremos no decorrer do curso, os **princípios** também orientam o estudo e a aplicação desse ramo do direito, talvez em grau até maior, eis que os princípios constituem as *bases*, os *alicerces*, os *valores fundamentais* do sistema de regras. Aliás, alguns doutrinadores defendem que ofender um princípio seria pior que transgredir uma regra. Celso Antônio Bandeira de Melo, por exemplo, afirma que a desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

Enfim, estabelecidas as diferenças conceituais entre regras e princípios, vamos então, nesta aula, nos ocupar apenas do estudo dos **princípios básicos** que regem a Administração Pública. Antes, vamos falar sobre o **regime-jurídico administrativo**, que é o sistema de valores que formam a base do Direito Administrativo.

Regime jurídico-administrativo

Inicialmente, cumpre destacar a diferença entre as expressões **"regime da Administração Pública"** e **"regime jurídico-administrativo"**.

Segundo ensina a professora Di Pietro, "a expressão **regime jurídico da Administração Pública** é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública". Como vimos, a maioria das relações da Administração Pública se submete ao **direito público**, mas também podem ser regidas pelo **direito privado**, embora nunca integralmente.

Por outro lado, a expressão **regime jurídico-administrativo** se refere, unicamente, às situações em que a Administração Pública se coloca numa situação privilegiada, vertical na relação jurídica. Baseia-se na existência de **prerrogativas** passíveis de serem exercidas pela Administração, contrabalançadas pela imposição de **restrições** especiais à atuação dessa mesma Administração, não existentes – nem as prerrogativas nem as restrições – nas relações típicas de direito privado[16].

[15] RMS 24339

[16] Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 10).

Em outras palavras, pode-se dizer que o regime jurídico-administrativo compõe-se do **conjunto de prerrogativas e restrições** a que está sujeita a Administração, conjunto esse que não está presente nas relações entre particulares. As prerrogativas decorrem da necessidade de satisfação dos interesses coletivos, enquanto as restrições servem para proteger os direitos individuais frente ao Estado.

Importante frisar que, mesmo nas situações em que atua sob o regime de **direito privado**, se nivelando ao particular, ou seja, não exercendo sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público – como quando uma entidade estatal desempenha atividade econômica –, a Administração ainda se sujeita a determinados princípios do direito público, os quais lhe garantem certos **privilégios**, ou **prerrogativas** (ex: processo especial de execução, impenhorabilidade de seus bens, prazos dilatados em juízo), e lhe impõem determinadas **restrições** (ex: necessidade de dar publicidade a seus atos).

Nas palavras de Di Pietro:

> *"Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; **restrições** e **prerrogativas**. Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se a Administração Pública à observância da lei; é a aplicação do direito público, do **princípio da legalidade**. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a **supremacia do interesse público sobre o particular"**.*

O regime jurídico-administrativo é o sistema que dá **identidade** ao Direito Administrativo. Pode ser sintetizado em dois princípios:

1) **Supremacia do interesse público sobre o privado.**
2) **Indisponibilidade do interesse público.**

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Melo, todo o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os mencionados princípios, que caracterizam o **binômio** *"prerrogativas da Administração – direitos dos administrados"*[17]. Vamos ver então as características desses princípios.

O princípio da **supremacia do interesse público** fundamenta a existência das **prerrogativas** e **privilégios** da Administração Pública, típicos do direito público. É a causa da verticalidade nas relações administração-particular, em contraposição à horizontalidade nas relações entre particulares.

A noção central desse princípio é: havendo conflito entre o interesse público e os interesses particulares, aquele deve prevalecer. Destaque-se, porém, que as prerrogativas não devem ser vistas como um fim em si mesmas, mas como *meios*, como *instrumentos* para que a Administração possa atingir os objetivos que lhe são impostos pela Constituição e pelas leis, sempre com o fim de satisfazer o interesse público.

Outro detalhe é que, conforme as lições de Lucas Furtado, *não* existem interesses públicos *presumidos* ou *ilimitados*. Eles somente existem após serem reconhecidos pela Constituição ou por lei como tais, e necessariamente terão limites também fixados pela Constituição ou pela lei.

A grande maioria das prerrogativas necessárias à realização dos interesses públicos decorre de maneira explícita ou implícita da própria Constituição Federal. A lei desempenha papel secundário no processo de criação das prerrogativas públicas, pois se submete aos ditames constitucionais. Ademais, os instrumentos infralegais,

[17] A expressão "direitos dos administrados" também pode ser entendida como "**restrições** à Administração".

apesar de serem fontes de Direito Administrativo, *não* podem participar desse processo, ou seja, *não* podem criar prerrogativas para a Administração, ante o comando constitucional de que "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa* ***senão em virtude de lei"***.

Como exemplos da materialização do princípio da supremacia do interesse público, tem-se o exercício do poder de polícia (como a interdição de estabelecimentos); o poder de modificar unilateralmente os contratos; a possibilidade de intervenção na propriedade privada (como a desapropriação); o poder de aplicar sanções administrativas (como a multa de trânsito) etc.

Já o segundo princípio, o da **indisponibilidade do interesse público**, em contraponto ao primeiro, fundamenta as **restrições** impostas à Administração.

Em linguagem jurídica, "dispor" de alguma coisa é, simplificadamente, poder fazer o que queira com ela, sem dar satisfações a ninguém.

Como ensina Carvalho Filho, **os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes**. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade. Portanto, por esse princípio, o interesse público é indisponível pela Administração. Esta somente pode atuar quando houver lei que autorize ou determine a sua atuação, e nos limites estipulados por essa lei, e não de acordo com a vontade própria dos seus agentes.

De fato, **a lei é o instrumento que traduz a vontade do povo**, verdadeiro proprietário do patrimônio e do interesse público, cuja satisfação constitui dever da Administração. Assim, as restrições impostas pela lei limitam a atividade da Administração a determinados fins e princípios alinhados ao interesse geral. Caso esses fins e princípios não forem observados, haverá **desvio de poder** e consequente **nulidade** dos atos da Administração.

Como exemplos de restrições decorrentes do princípio da indisponibilidade do interesse público, tem-se a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal efetivo; a necessidade de licitação prévia para a celebração de contratos administrativos; as restrições às alienações de bens públicos, etc.

Repare, nesses exemplos, a existência de **limites** à atuação estatal. Vejamos o caso do concurso público. A necessidade de realização de concurso impõe à Administração o dever de escolher pessoas para compor seus quadros efetivos seguindo os procedimentos e critérios estabelecidos em lei, os quais buscam assegurar a ampla concorrência. Ou seja, nesse caso, a sociedade, por intermédio da norma aprovada por seus representantes no Poder Legislativo, *restringiu* a possibilidade de a Administração contratar livremente qualquer indivíduo, a seu bel prazer, pois entendeu que o interesse público seria melhor satisfeito caso o acesso aos cargos públicos fosse oportunizado a maior número de pessoas, mediante a aprovação em processo seletivo, e não pela escolha de determinados sujeitos segundos critérios próprios da Administração ou de seus agentes.

Importante ressaltar que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público *não* se encontram expressos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, no *caput* do art. 37, a Carta da República enumera alguns dos mais importantes princípios administrativos que deles decorrem: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e **eficiência**.

Questões para fixar

1) O regime jurídico-administrativo é entendido por toda a doutrina de Direito Administrativo como o conjunto de regras e princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, de modo muito distinto das relações privadas. Assinale no rol abaixo qual a situação jurídica que não é submetida a este regime.

a) Contrato de locação de imóvel firmado com a Administração Pública.

b) Ato de nomeação de servidor público aprovado em concurso público.

c) Concessão de alvará de funcionamento para estabelecimento comercial pela Prefeitura Municipal.

d) Decreto de utilidade pública de um imóvel para fins de desapropriação.

e) Aplicação de penalidade a fornecedor privado da Administração.

Comentário:

Considero essa uma ótima questão para fixarmos o conceito de regime-jurídico administrativo. Como bem informa o enunciado, esse regime norteia a atuação da Administração Pública de modo muito distinto das relações privadas. Caracteriza-se pela presença de dois princípios: **(i) supremacia do interesse público sobre o privado**; e **(ii) indisponibilidade do interesse público**.

Em suma, o princípio da supremacia do interesse público fundamenta a existência das **prerrogativas** e dos **privilégios** da Administração Pública, enquanto o princípio da indisponibilidade do interesse público, em contraponto ao primeiro, fundamenta as **restrições** impostas à Administração.

Assim, as situações jurídicas que se submetem ao regime jurídico-administrativo se caracterizam ou pela presença de prerrogativas e privilégios conferidos à Administração ou pela existência de restrições à atuação dessa mesma Administração.

Com base nesse arcabouço teórico, vamos analisar cada situação:

(a) CERTA. Os contratos da Administração podem ser **contratos de direito privado** ou **contratos administrativos**, sendo que apenas os contratos administrativos são regidos plenamente pelo regime jurídico-administrativo. O contrato de locação de imóvel firmado pela Administração Pública é exemplo de contrato regido predominantemente pelo direito privado, portanto, sem privilégios especiais à Administração, daí o

gabarito.

Com efeito, os contratos de direito privado têm como uma das características diferenciadoras dos contratos administrativos a igualdade de tratamento das partes. Entretanto, vale relembrar o ensinamento de Di Pietro, de que mesmo quando submetida a regras de direito privado, a Administração não se despe de certos privilégios e sempre se submete a determinadas restrições, **na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei**.

Assim, mesmo quando celebra contratos predominantemente regidos pelo direito privado, o Poder Público não poderá abdicar de algumas **prerrogativas** e **sujeições**, sendo, então, indispensáveis, por exemplo, que o contrato contenha cláusulas indicativas do crédito pelo qual correrá a despesa e que vinculem o contrato à licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como à proposta do licitante vencedor; e, ainda, existe a necessidade de dar a devida publicidade ao ajuste, dentre outras formalidades, tudo com o fim de proteger o interesse geral.

(b) ERRADA. A nomeação de servidor aprovado em concurso público é ato submetido ao regime jurídico-administrativo. Com efeito, em vista do **princípio da indisponibilidade do interesse público**, a Administração deve contratar seu pessoal efetivo mediante concurso público e, mais ainda, formalizar e dar publicidade ao ato de nomeação dos servidores aprovados.

(c) ERRADA. A concessão de alvará de funcionamento para estabelecimento comercial pela Prefeitura Municipal é típico exemplo da **supremacia do interesse público sobre o privado**, pelo qual a Administração pode impor obrigações a particulares com o fim de proteger o interesse geral. Portanto, é sim atividade sujeita ao regime jurídico-administrativo.

(d) ERRADA. A desapropriação de imóvel particular para atender a fins de utilidade pública é outro exemplo de aplicação do princípio da **supremacia do interesse público sobre o privado**, portanto, situação jurídica sujeita ao regime jurídico-administrativo.

(e) ERRADA. Mais um exemplo do princípio da **supremacia do interesse público sobre o privado**. A possibilidade de aplicação de penalidade a fornecedor privado da Administração é uma das chamadas "cláusulas exorbitantes", próprias dos contratos administrativos regidos pelo direito público, nos quais o interesse público se sobressai sobre os interesses particulares.

Gabarito: alternativa "a"

2) Tratando-se do regime jurídico-administrativo, assinale a afirmativa falsa.

a) Por decorrência do regime jurídico-administrativo não se tolera que o Poder Público celebre acordos judiciais, ainda que benéficos, sem a expressa autorização legislativa.

b) O regime jurídico-administrativo compreende um conjunto de regras e princípios que baliza a atuação do Poder Público, exclusivamente, no exercício de suas funções de realização do interesse público primário.

c) A aplicação do regime jurídico-administrativo autoriza que o Poder Público execute ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial.

d) As relações entre entidades públicas estatais, ainda que de mesmo nível hierárquico, vinculam-se ao regime jurídico-administrativo, a despeito de sua horizontalidade.

e) O regime jurídico-administrativo deve pautar a elaboração de atos normativos administrativos, bem como a execução de atos administrativos e ainda a sua respectiva interpretação.

Comentário:

Vamos analisar as alternativas buscando a opção "errada":

(a) CERTA. Ao contrário dos particulares, que podem fazer qualquer coisa desde que não haja lei que os proíba, o Poder Público, em homenagem aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, só pode fazer aquilo que a lei permite. Esse é um dos pilares do regime jurídico-administrativo. Portanto, ainda que o acordo judicial seja benéfico, não se tolera que o Poder Público o celebre sem que exista expressa autorização legislativa.

(b) ERRADA. O regime jurídico-administrativo, além de balizar a atuação do Poder Público no exercício de suas funções de realização do interesse público primário (administração extroversa), também abrange as atividades instrumentais do Estado, ou seja, ações que ocorrem dentro o núcleo estatal (administração introversa), a exemplo da nomeação de servidor admitido mediante concurso público. Portanto, a palavra "exclusivamente" macula o quesito.

(c) CERTA. Um dos princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo é a **supremacia do interesse público sobre o privado**. E é com base nesse princípio que o Poder Público pode executar ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial, desde que previstas em lei.

(d) CERTA. A situação apresentada nessa alternativa exemplifica o comentário à alternativa "b", acima, de que as relações internas da Administração (administração introversa) também se submetem ao regime jurídico-administrativo.

(e) CERTA. Ao lado do princípio da supremacia do interesse público, o regime jurídico-administrativo também se fundamenta no princípio da **indisponibilidade do interesse público**, o qual impõe restrições à atuação da Administração. Por esse princípio, a atuação do Poder Público deve ser pautada pela lei, vale dizer, a Administração só pode atuar conforme a previsão legal. Portanto, é correto dizer que a elaboração de atos normativos administrativos, bem como a execução de atos administrativos e ainda a sua respectiva interpretação, devem ser pautados pelo regime jurídico-administrativo, eis que devem observar os ditames da lei.

Gabarito: alternativa "b"

Agora sim, estamos prontos para estudar os princípios da Administração Pública.

Em frente!

Princípios expressos

Como dito, os princípios desempenham papel relevante para o Direito Administrativo, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre as prerrogativas da Administração e os direitos dos administrados[18].

Lembre-se de que o **regime jurídico-administrativo**, sistema que dá identidade ao Direito Administrativo, repousa sobre dois princípios básicos: o da supremacia e o da indisponibilidade do interesse público, os quais fundamentam a **bipolaridade** desse ramo do direito: as **prerrogativas** e **restrições** concedidas à Administração.

Tais princípios não são específicos do Direito Administrativo, pois informam todos os ramos do direito público, mas são **essenciais**, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais princípios e regras que integram o regime jurídico-administrativo.

Os princípios que analisaremos adiante, derivados do binômio supremacia/indisponibilidade do interesse público, são aplicáveis a todo sistema regido pelo Direito Administrativo. Por isso são chamados de princípios "básicos" ou "gerais". Existem, contudo, outros princípios que são de aplicação restrita, a exemplo dos princípios aplicáveis a determinados processos administrativos (oficialidade, gratuidade etc.), ou apenas às licitações (julgamento objetivo, vinculação a instrumento convocatório etc.). Tais princípios serão estudados nas aulas que cuidam das matérias a que se referem.

Os princípios básicos da Administração Pública podem ser subdivididos em princípios **expressos** e **implícitos**, a depender de estarem ou não registrados de forma explícita no art. 37, *caput* da Constituição Federal. Para o objetivo deste curso, vamos nos concentrar nos **princípios expressos**.

A Constituição Federal, no *caput* do art. 37, estabelece de forma **expressa** alguns princípios básicos que devem pautar a atuação da Administração Pública:

> *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** e, também, ao seguinte: (...)*

Importante perceber que tais princípios devem ser observados por **toda** a Administração Pública, **direta** e **indireta**, de **qualquer dos Poderes**, da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Municípios**.

Aliás, até mesmo **particulares que estejam no exercício de função pública**, como as Organizações Sociais que recebem recursos públicos para o desempenho de atividades de interesse geral, acham-se obrigadas a observar os aludidos princípios[19].

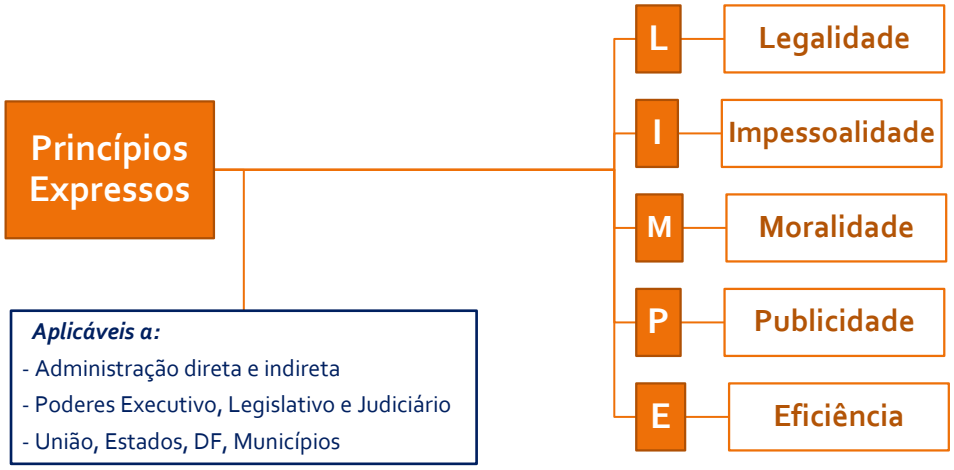
Assim, não existe exceção em relação à observância dos princípios da ***legalidade***, ***impessoalidade***, ***moralidade***, ***publicidade*** e ***eficiência*** por parte da Administração Pública. Segundo Carvalho Filho, esses princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa que estiver compatível com eles.

---

[18] Di Pietro (2009, p. 63)

[19] Ver, por exemplo, o **Acórdão 3239/2013-TCU-Plenário.**

A doutrina classifica como "expressos" apenas os princípios enunciados no art. 37, *caput* da Constituição. Todos os demais, inclusive os previstos nas normas infraconstitucionais[20], são considerados princípios **implícitos**, uma vez que são decorrência lógica das disposições da Carta Magna.



Questões para fixar

3) Legalidade e publicidade são princípios constitucionais expressos aplicáveis à administração pública direta e indireta.

Comentário:

Os princípios constitucionais expressos são aqueles listados no art. 37, caput da Constituição Federal, quais sejam, **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e **eficiência**.

Importante perceber que tais princípios devem ser observados por toda a Administração Pública, **direta** e **indireta**, de **qualquer dos Poderes**, da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Municípios**. Portanto, é correto afirmar que legalidade e publicidade são princípios constitucionais expressos aplicáveis à administração pública direta e indireta.

Gabarito: Certo

4) 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 da Administração Pública considerados **expressos** são os listados no art. 37, caput, da Constituição Federal. Vejamos:

> *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*** *e, também, ao seguinte (...)*

[20] Por exemplo, a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) faz referência aos princípios da **legalidade**, **finalidade**, **motivação**, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, **moralidade**, **ampla defesa**, **contraditório**, **segurança jurídica**, **interesse público** e **eficiência**.

Para guardar esses princípios, utilize o mnemônico **LIMPE**: **L**egalidade, **I**mpessoalidade, **M**oralidade, **P**ublicidade e **E**ficiência.

Portanto, é correto afirmar que moralidade e eficiência são princípios expressos, e que proporcionalidade constitui princípio apenas implícito.

Gabarito: Certo

5) 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:

O item está errado. Apenas parte dos princípios que orientam a atividade da Administração Pública estão expressos na Constituição Federal, no caput do art. 37. São eles: **Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE)**. Muitos outros se encontram implícitos no texto da Constituição ou expressos na legislação infraconstitucional, dentre eles o da supremacia do interesse público, da motivação, da segurança jurídica, da continuidade do serviço público etc.

Gabarito: Errado

6) 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:

O item está errado. O caput do art. 37 da CF dispõe que 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".

Portanto, o comando constitucional sujeita aos princípios da Administração Pública **toda** a **administração indireta**, incluindo fundações e autarquias da mesma forma que empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica.

Gabarito: Errado

A partir de agora, vamos estudar cada um dos princípios expressos!

Legalidade

O **princípio da legalidade** estabelece que toda e qualquer atividade da Administração Pública deve ser autorizada por lei. Em outras palavras, diz-se que a Administração só pode agir **segundo a lei** (*secundum legem*), e não contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*).

É o princípio basilar do **Estado de Direito**, que se caracteriza pela submissão do Estado às leis que ele próprio edita.

Lembre-se de que a lei é o instrumento portador da vontade dos cidadãos e que a Administração tem o dever de satisfazer, de tornar concreto o interesse geral. Portanto, o respeito à legalidade deve constituir diretriz

básica da conduta dos agentes públicos, sob pena de **nulidade** dos atos praticados, nulidade que pode ser decretada pela *própria Administração* (autotutela) ou *pelo Judiciário* (desde que provocado).

Uma distinção clássica apresentada pela doutrina é que, enquanto *os indivíduos, no campo privado, podem fazer tudo o que a lei não veda* (princípio da legalidade geral, constitucional ou da reserva legal), o *administrador público só pode atuar onde a lei autoriza* (princípio da legalidade estrita ou da legalidade administrativa).

Perceberam a diferença? Os indivíduos, em suas atividades particulares, têm liberdade para fazer *qualquer coisa que a lei não proíba*; já os agentes da Administração só podem fazer *o que a lei permite*. Segundo ensina Hely Lopes Meirelles, "na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal". **Os limites da ação estatal são dados pela lei,** que traduz a vontade geral.

Assim, o princípio da legalidade, quando visto sob a ótica do setor privado (reserva legal), caracteriza-se pela **autonomia de vontade,** e está previsto como direito fundamental no art. 5º, inciso II da Constituição Federal: *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*.

Quando visto sob a ótica da Administração Pública, o princípio da legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da CF, caracteriza-se pela **restrição de vontade,** no sentido de que os agentes administrativos só podem agir "se" e "quando" a lei autorizar, isto é, só podem atuar em consonância com a vontade geral (legalidade administrativa) e não com suas pretensões pessoais.

Assim, ao contrário dos particulares, *não* é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração pública possa agir; é necessária a existência de uma lei que **imponha** (atuação vinculada) ou **autorize** (atuação discricionária) determinada atuação administrativa.

Atenção!!

*No caso de **atuação vinculada**, o administrador **deve** agir exatamente como prescreve a lei, sem espaço para escolhas; na hipótese de **atuação discricionária**, a escolha é **possível**, mas deve observar os **termos**, **condições** e **limites** impostos pela lei.*

Em razão dessa necessidade de plena obediência à lei, diz-se que a **função administrativa se subordina à legislativa**. De fato, o exercício da função administrativa depende do exercício da atividade legislativa, uma vez que a Administração só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza.

Um ponto importante é que **princípio da legalidade administrativa** se refere à **lei em sentido amplo,** ou seja, o administrador *não* se sujeita apenas à **lei formal,** aprovada pelo Poder Legislativo. Mais que isso, a Administração deve obediência ao **ordenamento jurídico como um todo,** incluindo normas regulamentares por ela mesmo editadas (decretos, portarias, instruções normativas etc.), e também aos **princípios constitucionais**.

Vale ressaltar que o princípio da legalidade constitui uma das principais **garantias de respeito aos direitos individuais,** pois assegura que a atuação do Estado esteja limitada ao que dispuser a lei, prevenindo quaisquer ações autoritárias ou abusivas tendentes a restringir direitos.

Porém, existem situações previstas na Constituição que podem resultar em algum tipo de **restrição** ao princípio da legalidade, nas quais a Administração pode extrapolar os limites da lei. São elas:

- **Estado de defesa** (CF, art. 136);
- **Estado de sítio** (CF, art. 137 a 139); e
- **Medidas provisórias** (CF, art. 62).

Nesses casos, o *Poder Executivo* (e não a lei em sentido formal) pode impor restrições aos direitos individuais a fim de enfrentar questões excepcionais, **urgentes** e **relevantes**. O detalhamento dos institutos do estado de defesa, estado de sítio e medidas provisórias é objeto de estudo do Direito Constitucional.

Por fim, cumpre destacar as diferenças usualmente apontadas pela doutrina entre os significados de **legalidade** e **legitimidade**. Enquanto **legalidade** significa agir conforme o texto da lei, **legitimidade** denota obedecer não só à lei, mas também aos demais princípios administrativos, como moralidade, honestidade, probidade administrativa e interesse público. Conforme assevera Hely Lopes Meirelles *"cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto* [**legalidade**] *não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito* [**legitimidade**]*"*. Vê-se, então, que o conceito de legitimidade apresenta certa carga valorativa, sendo, assim, mais abrangente do que o conceito de legalidade.

Existe ainda o **princípio da juridicidade**, que vem ganhado destaque na doutrina moderna por buscar ampliar os conceitos tradicionais do princípio da legalidade. Por *juridicidade*, deve-se entender uma **conjunção** dos princípios da **legalidade**, da **legitimidade** e da **moralidade**. Assim, passa-se a exigir que a atuação da Administração, além de baseada em lei anterior, esteja voltada para os reais anseios da coletividade (abrangendo o caráter de legitimidade, mais amplo que o da legalidade) e sempre atendendo à moral[21].

Questões para fixar

7) 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:

A questão está errada, pois inverteu os conceitos:

*"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

8) 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:

O quesito está correto. 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: Certo

[21] Knoplock (2013, p. 138-139)

Impessoalidade

Comumente, o **princípio da impessoalidade** admite seu exame sob os seguintes aspectos[22]:

1) **Dever de isonomia por parte da Administração Pública.**
2) **Dever de conformidade aos interesses públicos.**
3) **Vedação à promoção pessoal dos agentes públicos.**

A partir da *primeira perspectiva*, o **princípio da impessoalidade** estabelece que os atos administrativos devem ser praticados tendo em vista o interesse público, e não os interesses pessoais do agente ou de terceiros. Impede, assim, que a Administração **beneficie** ou **prejudique** esta ou aquela pessoa em especial.

Nessa concepção, o princípio da impessoalidade representa uma faceta do **princípio da isonomia**, pois objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, sem favorecimentos ou discriminações de qualquer espécie.

É por isso que a Constituição exige concurso público como condição para o ingresso em cargo efetivo ou emprego público (CF, art. 37, II) ou a realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações (CF, art. 37, XXI). Tais institutos são formas de dar oportunidades iguais a todos.

Fique atento!!

A respeito do princípio da impessoalidade e sua relação com o princípio da isonomia, Carvalho Filho assevera que têm sido admitidas **exceções** para sua aplicação. Como exemplo, podem-se citar as exigências de altura mínima e de idade em concursos públicos.

Sobre o tema, Lucas Furtado esclarece que o STF coloca três critérios necessários para legitimar exigências discriminatórias em editais de concurso público: (i) que haja **pertinência** entre o critério de discriminação e a atividade do cargo; (ii) que o critério seja fixado em **parâmetros razoáveis**; (iii) *que o critério tenha sido **previsto em lei*** e não apenas no edital do concurso.

Assim, por exemplo, o STF reconheceu que, em se tratando de concurso público para agente de polícia, mostra-se razoável a exigência, **por lei**, de que o candidato tenha altura mínima de 1,60m. A exigência de altura, por sua vez, não seria razoável para o cargo de escrivão de polícia, dada as atribuições do cargo, para as quais o fator altura é irrelevante[23].

Quanto à *segunda perspectiva* (dever de conformidade aos interesses públicos), o princípio da impessoalidade se confunde com o **princípio da finalidade**, o qual impõe que o fim a ser buscado pelo administrador público em suas atividades deve ser tão-somente aquele prescrito pela lei, ou seja, o **fim legal**, de **interesse geral** e **impessoal**. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o fim legal é "unicamente aquele que a norma de Direito indica *expressa* ou *virtualmente* como objetivo do ato, de *forma impessoal*".

Assim, qualquer ato praticado com objetivo diverso do interesse público será considerado **nulo**, por **desvio de finalidade**.

[22] Furtado (2014, p. 83-84)

[23] Ver RE 148.095-MS e RE 194.952-MS

Entretanto, é possível que o interesse público **coincida** com o de particulares, como normalmente ocorre nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos. Nas compras efetuadas pela Administração, por exemplo, o Poder Público deseja adquirir e o empresário deseja vender determinado bem. Os interesses, portanto, são convergentes. Nesses casos, é permitido aliar a pretensão do particular com o interesse coletivo. O que o princípio da impessoalidade proíbe é a prática de ato administrativo *sem nenhum* interesse público envolvido.

Em relação à *terceira perspectiva*, o princípio da impessoalidade **veda a promoção pessoal do agente** à custa das realizações da Administração Pública.

Com efeito, as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente ou à autoridade que as pratica. Estes apenas lhes dão forma. Ao contrário, os atos e provimentos administrativos devem ser vistos como **manifestações institucionais** do órgão ou da entidade pública. O servidor ou autoridade é apenas o meio de manifestação da vontade estatal.

A própria Constituição Federal contém uma regra expressa decorrente desse princípio, ao proibir que conste **nome, símbolos** ou **imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (CF, art. 37, §1º). O STF, inclusive, entende que essa vedação atinge também qualquer menção ao **partido político** do administrador público[24].

Assim, uma obra realizada por determinado Município não poderá ser anunciada como obra do Sr. Fulano, Prefeito, ou da Sra. Ciclana, Secretária de Obras, e nem mesmo do Partido XYZ, legenda política das autoridades. Ao contrário, a obra deverá ser sempre tratada e anunciada como obra do Município ou da Prefeitura, vedada qualquer alusão às características dos agentes públicos e respectivos partidos políticos, inclusive eventuais símbolos ou imagens ligados a seus nomes.

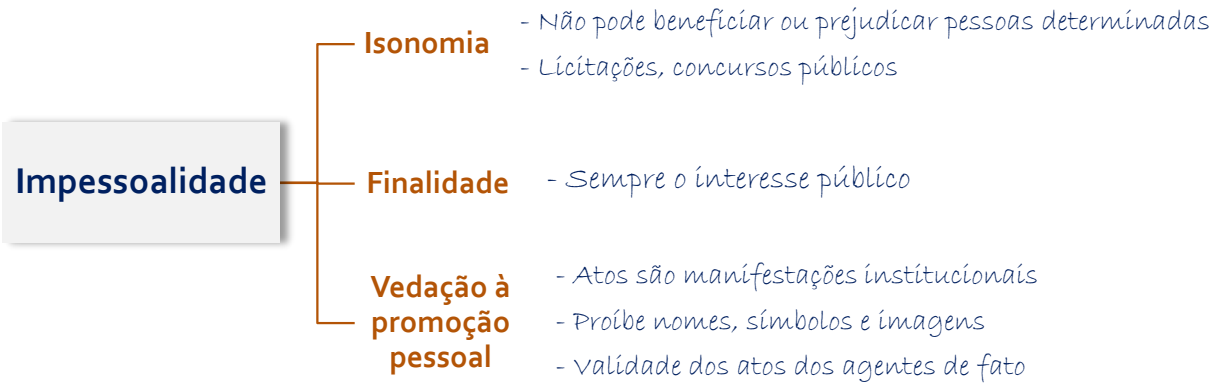
Esse terceiro enfoque do princípio da impessoalidade, ao retirar a responsabilidade pessoal dos agentes públicos, permite que se reconheça a **validade** dos atos praticados em nome da Administração por agentes cuja investidura no cargo venha a ser futuramente anulada (**agente de fato**).

Por exemplo, imagine uma situação em que determinado cidadão de boa-fé obtenha certidão negativa de débitos perante a Receita Federal emitida pelo servidor Fulano, e que, posteriormente, se verifique que o aludido servidor foi investido no cargo de forma irregular (sem concurso público, por exemplo). Nesse caso, pela aplicação do princípio da impessoalidade, tem-se que a certidão obtida pelo cidadão não foi emitida pelo servidor Fulano, e sim pela Receita Federal, de modo que o documento não poderia ser declarado inválido em razão da situação irregular do servidor. Em outras palavras, a perda da competência do agente público não invalida os atos praticados por este agente enquanto detinha competência para a sua prática. Ressalte-se, porém, que aos atos dos agentes de fato são válidos apenas se praticados perante **terceiros de boa-fé**.

Por fim, vale saber que o princípio da impessoalidade encontra-se **implícito** na Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), nos dois sentidos assinalados, pois a lei exige que se observe, nos processos administrativos, a "*objetividade no atendimento ao interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades*", e, ainda, a "*interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige*"[25].

[24] Ver RE 191.688/RS.

[25] Lei 9.784/1999, artigo 2º, parágrafo único, incisos III e XIII.



Questões para fixar

9) Se uma autoridade pública, ao dar publicidade a determinado programa de governo, fizer constar seu nome de modo a caracterizar promoção pessoal, então, nesse caso, haverá, pela autoridade, violação de preceito relacionado ao princípio da impessoalidade.

Comentários:

Uma das vertentes do princípio da **impessoalidade** é a que **veda** a promoção pessoal do agente público às custas das suas realizações na Administração Pública. Portanto, se uma autoridade pública, ao dar publicidade a determinado programa de governo, fizer constar seu nome de modo a caracterizar promoção pessoal, então, nesse caso, haverá, pela autoridade, violação de preceito relacionado ao princípio da impessoalidade. Assim, o quesito está correto.

Com efeito, além do princípio da impessoalidade em si, a autoridade estará desobedecendo um dispositivo constitucional expresso (CF, art. 37, §1º):

> *§ 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.*

Gabarito: Certo

---

10) Em decorrência do princípio da impessoalidade, as realizações administrativo-governamentais são imputadas ao ente público e não ao agente público.

Comentário:

O princípio da impessoalidade veda a promoção pessoal do agente à custa das realizações da Administração Pública. Assim, as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente ou à autoridade que as pratica. Estes apenas lhes dão forma. Ao contrário, os atos e provimentos administrativos devem ser vistos como **manifestações institucionais do órgão ou da entidade pública**. O servidor ou autoridade é apenas o meio de manifestação da vontade estatal.

Gabarito: Certo

---

11) (Cespe – 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:

De fato, existe proibição constitucional à publicidade de obras com nomes de autoridades públicas. Está no art. 37, §1 da CF:

> *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****.*

A proibição existe para inibir a **promoção pessoal** do agente público à custa do dinheiro público. Sendo assim, em regra, é vedado atribuir a obras e ruas o nome de autoridades públicas. Ocorre que essa vedação incide apenas sobre o nome de **pessoas vivas**, afinal, em tese, pessoas já falecidas não precisam se autopromover.

Sobre o tema, vamos ver o que diz a Lei 6.454/1977, que dispõe sobre a denominação de logradouros, obras serviços e monumentos públicos:

> *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 tema 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** (registre-se que o Nelson Mandela faleceu em 2013).

Gabarito: Errado

12) O **princípio** da impessoalidade é corolário do princípio da isonomia.

Comentário:

Afirmativa correta. 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.

Outro exemplo de aplicação do princípio da isonomia/impessoalidade é o **precatório**, isto é, o regime de pagamento das dívidas do Estado para com os cidadãos que tenham sido constituídas em virtude de sentença judicial. Segundo o art. 100 da CF, os pagamentos devem ser feitos exclusivamente na ordem cronológica (as dívidas constituídas primeiro devem ser pagas antes), proibida a designação de casos ou de pessoas específicas nas dotações orçamentárias (não pode furar a fila).

Por oportuno, saliente-se que o princípio da **isonomia** ou da **igualdade** deve garantir o tratamento impessoal e isonômico apenas ***entre iguais***, isto é, entre os que preenchem as mesmas condições ou se encontram em situações comparáveis. Isso significa que os ***desiguais*** devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção, as chamadas **discriminações positivas**, que não são vedadas. É por isso, por exemplo, que a Administração pode estabelecer alíquotas distintas de Imposto de Renda em razão da renda do contribuinte (quem ganha mais paga mais).

Gabarito: Certo

13) 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 outra acepção, 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. Logo, o item está perfeito!

Gabarito: Certo

Moralidade

O **princípio da moralidade** impõe a necessidade de atuação **ética** dos agentes públicos, traduzida na capacidade de distinguir entre o que é **honesto** e que é **desonesto**. Liga-se à ideia de **probidade** e de **boa-fé**.

O princípio da moralidade corresponde à noção de "bom administrador", que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa, porque, como já diziam os romanos, **nem tudo que é legal é honesto**.

Exige-se, assim, que os agentes públicos, sobretudo aqueles que ocupam posições mais elevadas, tenham conduta impecável, ilibada, exemplar, pautada pela lealdade, boa-fé, fidelidade funcional e outros aspectos atinentes à moralidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, a denominada **moralidade administrativa** não se confunde com a **moralidade comum**.

Com efeito, a doutrina enfatiza que a moralidade administrativa **independe da concepção subjetiva**, isto é, da moral comum, da ideia pessoal do agente sobre o que é certo ou errado em termos éticos. Na verdade, o que importa é a **noção objetiva do conceito**, ou seja, a moralidade administrativa, passível de ser extraída do conjunto de normas concernentes à conduta de agentes públicos existentes no ordenamento jurídico, relacionada à ideia geral de boa administração.

É verdade que moralidade administrativa é um **conceito indeterminado**, que não possui uma definição única, assim como ocorre com os conceitos de "bem comum" e "interesse público". Embora seja um conceito indeterminado, não deixa de ser considerado um conceito **objetivo**, passível de *avaliação* e *controle*.

Por essa característica **objetiva**, reforçada inclusive pela previsão expressa no *caput* do art. 37 da CF, a moralidade é vista como aspecto **vinculado** do ato administrativo, sendo, portanto, requisito de **validade** do ato. Assim, um ato contrário à moralidade administrativa deve ser declarado **nulo**, podendo essa avaliação ser efetuada pela própria Administração (autotutela) ou pelo Poder Judiciário (desde que provocado).

A Constituição Federal é pródiga em dispositivos relacionados à moralidade administrativa. Por exemplo, no art. 37, §4º, dispõe que os atos de **improbidade administrativa** são punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.

De acordo com o Dicionário Aurélio (eletrônico), **probidade** diz respeito à integridade de caráter, honradez, ou seja, conceito estreitamente correlacionado com o de moralidade administrativa.

Além disso, no art. 14, §9º, ao tratar de voto e eleições, a CF coloca a **probidade administrativa** e a **moralidade** para o exercício do mandato como objetivos a serem alcançados pela lei que estabelecer os casos de inelegibilidades.

De se destacar também a **Súmula Vinculante nº 13 do STF**[26], a qual **veda** expressamente a prática do **nepotismo** (nomeação de parentes para o exercício de cargos públicos), uma das formas mais comuns de ofensa ao princípio da moralidade. A vedação estende-se à **administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**.

Veja o texto da Súmula:

> *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.*

[26] Súmula Vinculante 13.

A expressão "ajuste mediante designações recíprocas" na parte final da Súmula veda o chamado **nepotismo cruzado**, que ocorre quando há uma espécie de troca de favores, ou seja, um ajuste que garante nomeações recíprocas de parentes de autoridades. É o caso, por exemplo, do Prefeito que contrata um parente do presidente da Câmara e este, por sua vez, nomeia um parente do Prefeito.

Ainda, é importante destacar que, além do princípio da moralidade, o STF entende que a prática do nepotismo também ofende os princípios da **impessoalidade** e da **eficiência**.

Detalhando um pouco mais...

A Súmula Vinculante nº 13 do STF ***não*** proíbe nomeações de parente para **cargos políticos**,

Para entender melhor, é importante ressaltar que a proibição presente na SV 13 estabelece uma espécie de **nepotismo presumido**, em que a *simples nomeação* de parente que se enquadre nos requisitos da Súmula já seria considerada nepotismo, independentemente das qualificações do nomeado e da intenção do agente que o nomeou. A Súmula apresenta, portanto, uma **regra objetiva**.

Tal regra objetiva, contudo, conforme a jurisprudência do STF, ***não*** se aplica aos agentes políticos, como os de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual ou Municipal. Ela atinge apenas nomeações para cargos e funções de confiança em geral, de **natureza administrativa**, como assessores, chefes de gabinete etc.

Em outras palavras, a *simples designação* de um parente para exercer um cargo político ***não*** caracteriza o nepotismo, como no caso dos agentes administrativos. Não existe, para os agentes políticos, o chamado nepotismo presumido. Sendo assim, será **lícito** que Governador nomeie irmão para o cargo de Secretário de Estado, ou que Prefeito nomeia sua filha para o cargo de Secretária da Educação, *desde que a nomeação não tenha objetivos meramente pessoais e os nomeados possuam as qualificações adequadas para o cargo*.

É óbvio que, se o nomeado para o cargo político *não* possuir qualificações mínimas para o cargo e, ainda, se ficar demonstrado que sua nomeação teve o objetivo de, puramente, atender interesses pessoais, o nepotismo ficará caracterizado e a nomeação será **ilegal**. A tal conclusão podemos chegar simplesmente se lembrarmos que a Administração Pública deve obediência aos princípios da *moralidade* e da *impessoalidade*.

Outra exceção à Súmula diz respeito aos **servidores já admitidos via concurso público**, os quais, na visão do STF, não podem ser prejudicados em razão do grau de parentesco, inclusive porque tais servidores passaram por rigorosos concursos públicos, tendo, portanto, o mérito de assumir um cargo de chefia ou de direção. No entanto, esclareça-se que permanece em vigor a diretriz contida na Lei Federal 8.112, de 1990, em que se proíbe ao servidor público manter **sob sua chefia imediata** cônjuge ou parentes até o 2º grau civil.

Não obstante a existência das normas destacadas anteriormente, vale destacar que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)[27] e também do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[28], a plena efetividade da moralidade administrativa ***independe da existência de lei que proíba a conduta reprovada***.

Em outras palavras, para que se possa anular um ato ofensivo ao princípio da moralidade, não precisa haver uma lei dizendo que tal conduta é desonesta ou ímproba. Do contrário, conforme esclarece Lucas Furtado, "teríamos reduzido a moralidade à legalidade, o que não é o propósito da Constituição Federal, que separa e distingue os dois princípios".

[27] Rcl 6702-PR

[28] RMS 15.166-BA

Atenção!!

*A ausência de norma específica **não** é justificativa para que a Administração atue em desconformidade com o princípio da moralidade administrativa.*

O próprio caso do **nepotismo** é um exemplo claro do que estamos falando: não há uma lei formal que, expressamente, vede o nepotismo no âmbito de todas as esferas federativas. Mas, por ser uma prática frontalmente ofensiva ao princípio da moralidade e a outros princípios constitucionais, como **impessoalidade**, **eficiência** e **igualdade**, não é admitido que ocorra na Administração Pública.

Maria Sylvia Di Pietro assevera que o princípio da moralidade deve ser observado não apenas pelo agente público, mas também pelo **particular** que se relaciona com a Administração. Nas licitações públicas, por exemplo, são frequentes os conluios entre empresas licitantes para combinar preços, prática que caracteriza ofensa ao princípio em tela.

Por fim, registre-se que um importante meio disponível a qualquer cidadão para provocar o controle judicial da moralidade administrativa é a **ação popular**, prevista no art. 5º da Constituição Federal nos seguintes termos:

> *LXXIII - **qualquer cidadão** é parte legítima para propor ação popular que vise a **anular** ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;*

Questões para fixar

14) [Cespe – INSS 2016] Na análise da moralidade administrativa, pressuposto de validade de todo ato da administração pública, é imprescindível avaliar a intenção do agente.

Comentário:

A doutrina enfatiza que a moralidade administrativa independe da concepção subjetiva, isto é, da moral comum, da ideia pessoal do agente sobre o que é certo ou errado em termos éticos. Na verdade, o que importa é a **noção objetiva** do conceito, ou seja, a **moralidade administrativa**, passível de ser extraída do conjunto de normas concernentes à conduta de agentes públicos existentes no ordenamento jurídico, relacionada à ideia geral de boa administração. Assim, na análise da moralidade administrativa, *não* é imprescindível avaliar a intenção do agente.

Por exemplo, se uma autoridade nomear um parente até o terceiro grau para cargo em comissão estará ofendendo o princípio da moralidade, ainda que esteja com a melhor das intenções. Não importa, no caso, que esse parente seja muito competente e que a intenção da autoridade esteja totalmente voltada ao interesse público. Isso porque o nepotismo é proibido em nosso ordenamento jurídico, objetivamente. Assim, o simples fato de nomear um parente até o terceiro grau para cargo em comissão representa uma ofensa princípio da moralidade.

Na mesma linha, a nomeação de parentes para cargos políticos só não ofende o princípio da moralidade porque *não* há vedação para isso. Também aqui não é necessário aferir a intenção do agente. Note que, se ele nomear um parente totalmente despreparado para um cargo político, o que estará ofendendo os princípios

administrativos não é a intenção da autoridade, e sim as características do nomeado. Imagine que a autoridade nomeie alguém sem qualquer habilidade para aquele cargo político, mas, quando você for avaliar a "intenção" dessa autoridade, verificar que é a melhor possível, que a autoridade "realmente" acha que aquilo está certo e vai atender o interesse público. Essa nomeação mereceria ser mantida só porque a "intenção" da autoridade é boa? Lógico que não, né?! Portanto, o que importa não é o que a gente acha ser bom ou mal, certo ou errado, mas o que a lei diz que é. Essa é a chamada "moral administrativa", que independe da moral comum, ou seja, da intenção do agente, embora às vezes elas se confundam. Nem sempre o que é certo pra mim é certo pra você. Por isso não dá para "confiar" na intenção do agente.

Gabarito: Errado

15) O dever do administrador público de agir de forma ética e com boa-fé se refere ao seu dever de eficiência.

Comentários:

Palavras como "ética", "boa-fé", "bons costumes", "honestidade", "justiça" e "probidade" sempre devem nos remeter ao princípio de **moralidade**, e não da eficiência.

Gabarito: Errado

16) 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:

Aqui vale a máxima: ***nem tudo que é legal é moral***. Assim, é correto afirmar que atenta contra o princípio da moralidade o comportamento da administração que, embora em consonância com a lei, venha a ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e a ideia comum de honestidade. Como exemplo, imagine que determinado município gastou grande parte do orçamento para adquirir, mediante regular licitação, um carro de luxo para uso exclusivo do prefeito, enquanto todas as ambulâncias da cidade estavam sem condições de uso. Ora, ainda que a aquisição do carro tenha observado todos os preceitos da lei de licitações, sendo, portanto, legal, não poderia ser considerada moral, pois desprezou outras necessidades mais urgentes da população.

Gabarito: Certo

17) 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 para resolver o item:

> *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.*

Como se vê, 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. Logo, o item está errado.

Gabarito: Errado

18) O princípio da moralidade administrativa torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes públicos e possibilita a invalidação dos atos administrativos.

Comentário:

O quesito está correto, pois apresenta a definição correta do princípio da moralidade administrativa. Interessante notar que, embora se trate de um conceito indeterminado, uma ofensa à moralidade administrativa pode levar à ***invalidação*** dos atos administrativos.

Vale dizer: um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de mérito (oportunidade e conveniência), mas a uma análise de legitimidade, isto é, um ato contrário à moral administrativa é um ***ato nulo***, e não meramente inoportuno e inconveniente, podendo a declaração de nulidade ser feita pela própria Administração (autotutela) e também pelo Poder Judiciário.

Gabarito: Certo

Publicidade

O **princípio da publicidade** impõe à Administração Pública o dever de dar **transparência** a seus atos, tornando-os públicos, do conhecimento de todos.

A publicidade é necessária para que os cidadãos e os órgãos competentes possam avaliar e controlar a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e todos os demais requisitos que devem informar as atividades do Estado. E isso é óbvio, pois não se pode avaliar aquilo que não se conhece.

Não é por outra razão que a Constituição Federal assegura a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu **interesse particular**, ou de **interesse coletivo ou geral** (CF, art. 5º, XXXIII).

E para que a sociedade possa exigir a transparência das ações governamentais, a Constituição Federal prevê uma série de institutos jurídicos, a exemplo do ***habeas data*** (CF, art. 5º, LXXII), **mandado de segurança** (CF, art. 5º, LXIX), **direito de petição** aos Poderes Públicos (CF, art. 5º, XXXIV, "a"), direito à obtenção de **certidões** em repartições públicas (CF, art. 5º, XXXIV, "b") e **ação popular** (CF, art. 5º, LXXIII).

A Lei 9.784/1999, por sua vez, diz que nos processos administrativos é obrigatória a "**divulgação oficial** dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição[29]".

Embora a transparência seja a regra, o texto constitucional prevê algumas **situações em que o princípio da publicidade poderá ser restringido**. São elas:

- **Segurança da sociedade e do Estado.**
- **Quando a intimidade ou o interesse social o exigirem.**

[29] Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso V.

Como exemplo da primeira hipótese, tem-se o art. 5º, XXXIII da CF, pelo qual "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**".

Quanto à segunda situação, cite-se o art. 5º, LX da CF, pelo qual "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais **quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem**".

Repare, nos dispositivos constitucionais acima, que somente a **lei** (**em sentido formal**) pode instituir regras de sigilo, sendo vedado à Administração cria-las por meio de atos infralegais.

Detalhe importante é que **publicidade não se confunde com publicação de atos**.

A publicação, em regra, se refere à divulgação em **órgãos oficiais** e **outros meios de imprensa escrita** (diário oficial, boletim interno, jornais contratados com essa finalidade), sendo, assim, apenas uma das formas possíveis de dar publicidade aos atos administrativos. Existem diversos outros meios de publicidade, como por exemplo, **notificação direta**, **divulgação na internet** e **afixação de avisos**.

Conforme assevera Hely Lopes Meirelles, "a **publicação** que produz efeitos jurídicos é a do **órgão oficial** da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial". Assim, para que produzam efeitos jurídicos, os atos precisam ser objeto de **publicação em meio oficial**.

Segundo o autor, por órgão oficial entende-se o **diário oficial** das entidades públicas – impresso ou pela forma eletrônica na internet -, a **internet**, no endereço do órgão público e também os **jornais contratados para essas publicações oficiais**. Ademais, nos Municípios em que não exista imprensa oficial, admite-se a publicação dos atos e leis municipais por meio de **afixação** destes na sede da Prefeitura ou da Câmara de vereadores, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município.

No geral, a forma de divulgação do ato deve observar o que prescreve a **lei**. Por exemplo, a Lei de Licitações expressamente determina a publicação de editais em diários oficiais e em jornais de grande circulação (art. 21). No caso de convite, uma das modalidades de licitação, a lei requer tão-somente a fixação do edital em local apropriado, como um quadro de avisos (art. 22, III).

Quando a lei não define a forma de divulgação dos atos, o agente público deve, primeiramente, avaliar se o ato produz **efeitos internos** ou **externos** à Administração, a fim de que se escolha uma forma de divulgação compatível com o alcance dos efeitos do ato.

Assim, na hipótese de **atos com efeitos externos**, por alcançarem particulares estranhos ao serviço público, a **regra** é a divulgação por meio de **publicação em diários oficiais**. Por exemplo, a nomeação de candidato aprovado em concurso público é ato externo, não havendo lei que indique expressamente a forma como deve ser divulgada. Assim, a publicidade do ato de nomeação deve ser dada mediante publicação em diário oficial.

Já a divulgação dos **atos com efeitos internos** não precisa ser feita em diário oficial, bastando que sejam publicados em **veículos de circulação interna, como boletins e circulares**.

Frise-se: os atos internos devem ser divulgados. A diferença é que não precisam ser publicados em meios de divulgação externa. Por exemplo, o deferimento de um pedido de licença capacitação de servidor não precisa ser publicado no diário oficial, mas apenas no boletim interno do órgão.

Detalhe importante é que a doutrina entende que a **publicidade não é considerada elemento de formação do ato administrativo**, ou seja, a publicidade não está ligada à validade do ato. Constitui, sim,

requisito de eficácia, especialmente quando o ato deva produzir efeitos externos ou implicar ônus para o patrimônio público.

Atenção!!

*A publicidade **não** é elemento de formação do ato administrativo, e sim **requisito de sua eficácia**.*

Dizer que a publicidade não é elemento de formação do ato e sim requisito de eficácia significa que é desnecessário anular um ato por não ter sido publicado; o ato não publicado permanece válido, mas sem eficácia, vale dizer, sem produzir efeitos perante as partes e terceiros, o que somente passará a ocorrer com a sua publicação.

Por exemplo, imagine que a Administração tenha interesse em remover determinado servidor para outra localidade a fim de adequar seu quantitativo de pessoal. Ainda que o ato da Administração seja perfeitamente válido, ou seja, emitido por agente compete, devidamente motivado com justificativas legítimas etc., não terá eficácia sobre o servidor a menos que se dê publicidade ao ato, no caso, mediante publicação no boletim interno do órgão ou entidade. Assim, o referido ato de remoção pode até ser válido, mas o servidor terá obrigação de se mudar apenas a partir da sua publicação.

Conforme ensina Hely Lopes, *"**os atos irregulares não se convalidam com a publicação**, **nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade**, **quando a lei ou o regulamento a exige**"*. Ou seja, como a publicidade não é elemento de formação do ato, a publicação em nada interfere na sua validade (os irregulares não deixam de ser irregulares). Já os **atos válidos** (regulares), quando a lei assim exige, necessitam ainda ser publicados para que passem a produzir efeitos.

Por fim, vale destacar que, para dar efetividade aos mandamentos constitucionais relativos à transparência da Administração Pública, foi promulgada a Lei 12.527/2011 (**Lei de Acesso à Informação**) com incidência sobre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo administração direta e indireta e, inclusive, entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos. A referida lei passou a regular tanto o direito à informação quanto o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos.

Questões para fixar

19) Em atendimento ao princípio da publicidade, a administração pública deve proporcionar ampla divulgação dos seus atos, e a lei regular o acesso dos usuários de serviço público a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observadas, no entanto, as restrições estabelecidas constitucionalmente quanto ao direito à intimidade e à segurança da sociedade e do Estado.

Comentário:

A questão está correta, nos termos dos seguintes dispositivos da Constituição Federal, que dão forma ao princípio da publicidade:

> *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. 5º (...)*
>
> *X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a*

indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

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;

Gabarito: Certo

20) A administração está obrigada a divulgar informações a respeito dos seus atos administrativos, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e à proteção da intimidade das pessoas.

Comentário:

O quesito está correto. O **princípio da publicidade** determina que a Administração Pública atue de modo transparente, promovendo a mais ampla divulgação possível de seus atos. E a razão, como esclarece Hely Lopes Meirelles, é uma só: se a Administração é Pública, públicos têm de ser seus atos.

Assim, a administração está obrigada a divulgar informações a respeito dos seus atos administrativos. Inclusive, o acesso a essas informações é um direito dos cidadãos previsto no art. 5º, incisos XXXIIII e LX. Entretanto, esses mesmos dispositivos constitucionais preveem certas **restrições** à publicidade dos atos administrativos, ressalvando a divulgação de informações cujo sigilo seja imprescindível à **segurança da sociedade e do Estado** e à proteção da **intimidade das pessoas**. Para melhor compreensão, vejamos o teor desses incisos:

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;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Gabarito: Certo

21) [ESAF – MDIC 2012] Determinado município da federação brasileira, visando dar cumprimento a sua estratégia organizacional, implantou o programa denominado Administração Transparente. Uma das ações do referido programa consistiu na divulgação da remuneração bruta mensal, com o respectivo nome de cada servidor da municipalidade em sítio eletrônico da internet.

A partir da leitura do caso concreto acima narrado, assinale a opção que melhor exprima a posição do Supremo Tribunal Federal - STF acerca do tema.

a) A atuação do município encontra-se em consonância com o princípio da publicidade administrativa.

b) A atuação do município viola a segurança dos servidores.

c) A atuação do município fere a intimidade dos servidores.

d) A remuneração bruta mensal não é um dado diretamente ligado à função pública.

e) Em nome da transparência, o município está autorizado a proceder a divulgação da remuneração bruta do servidor e do respectivo CPF.

Comentários:

A divulgação nominal da remuneração de autoridades e servidores nas páginas da internet constitui tema dos mais polêmicos no debate sobre a transparência da Administração Pública. A discussão envolve a compatibilização do **princípio da publicidade**, que assegura o acesso a informações de interesse geral e coletivo, com o **direito fundamental** do indivíduo de não ter informações de cunho estritamente pessoal divulgadas sem o seu prévio consentimento.

A questão foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) que **considerou *lícita* a divulgação nominal da remuneração dos servidores.**

Segundo o entendimento da Suprema Corte, a remuneração bruta, os cargos, as funções e os órgãos de lotação dos servidores públicos seriam **informações de interesse coletivo ou geral**. Assim, *"não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos agindo 'nessa qualidade' (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano"* (SS 3.902-AgR, de 9/6/2011).

Portanto, *correta a alternativa "a"*, pois, de acordo com o entendimento do STF, a ação do programa municipal de divulgar a remuneração bruta mensal e o nome de cada servidor em sítio eletrônico da internet, encontra-se em *consonância* com o princípio da publicidade administrativa. Quanto às demais alternativas, merece comentário a alternativa "e": embora o STF considere lícita a divulgação do ***nome*** e da ***remuneração*** do servidor, ***não possui o mesmo entendimento quanto à revelação do CPF, da identidade e do endereço residencial***, pois a preservação destes dados seria uma forma de garantir a segurança pessoal e familiar do servidor.

Gabarito: alternativa "a"

Eficiência

O **princípio da eficiência** exige que a atividade administrativa seja exercida com **presteza, perfeição** e **rendimento funcional**, buscando-se, assim, maior produtividade e redução dos desperdícios de dinheiro público.

Também denominado de **princípio da qualidade dos serviços públicos**, o princípio da eficiência foi inserido na nossa Constituição a partir da **EC 19/1998**, que tratou da chamada **Reforma do Estado**, movimento que pretendia modernizar a máquina administrativa brasileira mediante a implantação do modelo de **administração gerencial** em substituição ao modelo de **administração burocrática**, cuja ênfase recaía sobre o princípio da legalidade.

A ideia é que, com a melhora da eficiência, o Estado seja capaz de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços que correspondam às necessidades da sociedade, com os mesmos recursos disponíveis. A eficiência, aliás, integra o conceito **legal** de **serviço público adequado** (Lei 8.987/1995[30]).

[30] Art. 6o Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1o **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Após obter status constitucional, o princípio da eficiência passou a ser verdadeiro **dever** constitucional da Administração. Hely Lopes Meirelles esclarece que esse dever de eficiência corresponde ao "**dever de boa administração**" da doutrina italiana que, embora tenha obtido status constitucional a partir da EC 19/1998, desde muito já se achava consagrado entre nós. De fato, o Decreto-Lei 200/1967 "submete toda a atividade do Executivo ao *controle de resultado* (arts. 13 e 24, V), fortalece o *sistema de mérito* (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a *supervisão ministerial* quanto à *eficiência administrativa* (art. 26, III) e recomenda a *demissão* ou *dispensa* do servidor comprovadamente *ineficiente* ou *desidioso* (art. 100)".

Na **Constituição Federal** podem-se encontrar vários exemplos de desdobramentos do princípio da eficiência, dentre os quais:

- Exigência de avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade pelo servidor público e a perda do cargo do servidor estável "mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa" (CF, art. 41).
- Exigência de que os servidores públicos participem de cursos de aperfeiçoamento para que possam ser promovidos na carreira (CF, art. 39, §2º).
- Necessidade de a lei regulamentar a participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (CF, art. 37, §3º);
- Possibilidade de se ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante a celebração de contratos de gestão, com a fixação de metas de desempenho (CF, art. 37, §8º);
- Previsão de que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios discipline a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (CF, art. 39, §7º).

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, além de ser um princípio a ser observado pela Administração, a **eficiência** do serviço público também é um **direito fundamental** do cidadão, vez que a Constituição Federal assegura a todos, no âmbito ***judicial*** e ***administrativo***, a "**razoável duração do processo** e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação" (CF, art. 5º LXXVIII). Tal dispositivo é uma reação contra a excessiva demora no andamento dos processos, tanto judiciais quanto administrativos[31].

Carvalho Filho assevera que uma ação eficiente pressupõe o atendimento a vários requisitos, como **produtividade**, **economicidade**, **qualidade**, **celeridade**, **presteza**, **desburocratização** e **flexibilização**. Lucas Furtado destaca, ainda, a necessidade de **planejamento** dos gastos públicos.

Destaque-se que o princípio da eficiência **não alcança apenas o modo de atuação dos agentes públicos**, do qual se espera melhor desempenho para lograr melhores resultados à coletividade. Mais que isso, a Administração deverá também observá-lo em relação ao **modo de organizar**, **estruturar** e **disciplinar seus**

[31] Sobre o tema, é emblemática a decisão adotada pelo STJ no RE 1044158 ao reconhecer que "é **dever** da Administração Pública pautar seus atos dentro dos princípios constitucionais notadamente pelo **princípio da eficiência**, que se concretiza também pelo **cumprimento dos prazos legalmente determinados**" e, em consequência, considerar "legítimo o pagamento de indenização em razão da injustificada demora na concessão da aposentadoria".

serviços administrativos internos, recorrendo a modernas tecnologias, atualizando seus métodos de trabalho, adequando seus organogramas etc.

Portanto, vê-se que o princípio da eficiência possui **dois focos**: um voltado para a **conduta do agente público** e outro para a **organização interna da Administração**.

Da mesma forma que todos os outros princípios, a **eficiência não é um valor absoluto** e, por isso, não pode se sobrepor aos demais, especialmente ao da **legalidade**.

Com efeito, a busca pela eficiência deve ser feita com observância aos procedimentos e parâmetros previstos na lei. Assim, dentre as opções de atuação previstas em lei, deve o administrador adotar aquela que melhor satisfaça a todos os princípios da Administração Pública, dentre eles o da eficiência. Por exemplo, a pretensão de se adiantar a entrega de uma obra pública não pode justificar o descumprimento dos preceitos e etapas previstos na Lei de Licitações.

Questões para fixar

22) 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:

O quesito está errado. A busca pela eficiência administrativa deve ser feita 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.

Gabarito: Errado

23) 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 item está errado. 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

24) O cumprimento dos princípios administrativos — especialmente o da finalidade, o da moralidade, o do interesse público e o da legalidade — constitui um dever do administrador e apresenta-se como um direito subjetivo de cada cidadão.

Comentário:

O item está perfeito. Muitos dos direitos fundamentais dos cidadãos são concretizados através das atividades exercidas pela Administração Pública. É ela que executa os serviços públicos, que garante a

segurança, a mobilidade urbana, a saúde, a educação, enfim, todo o conjunto de realizações que representam a satisfação do interesse público.

Assim, é correto afirmar que o cumprimento dos princípios constitucionais, mais que um dever do administrador, constitui um direito subjetivo de cada cidadão.

Gabarito: Certo

25) Assinale a alternativa correta no que tange aos princípios que informam o direito administrativo.

a) Um dos aspectos da moralidade administrativa é a probidade administrativa. A Constituição Federal de 1988 não trata especificamente da probidade administrativa.

b) Os precatórios constituem exemplo de aplicação do princípio da impessoalidade, o que não ocorre com o ato legislativo perfeito.

c) Os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade vinculam-se originariamente à noção de administração patrimonialista.

d) Um ato praticado com o intuito de favorecer terceiros pode ser legal do ponto de vista formal, mas certamente está comprometido com a moralidade administrativa, sob o aspecto material.

e) A administração prescinde de justificar seus atos.

Comentários:

Vamos analisar cada uma das alternativas:

(a) ERRADA. De fato, a probidade administrativa é um dos aspectos da moralidade administrativa. Maria Sylvia Di Pietro afirma que

> *Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de* ***honestidade*** *na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública.*

Não obstante, o quesito erra ao afirmar que a Constituição Federal de 1988 não trata especificamente da probidade administrativa. Ela trata sim, e em vários dispositivos. Vejamos:

> *Art. 14 (...)*
>
> *§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*
>
> *Art. 37 (...)*
>
> *§ 4º 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, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

V - a probidade na administração;

(b) ERRADA. Tanto os precatórios como o ato legislativo perfeito constituem exemplo de aplicação do princípio da impessoalidade. Os **precatórios** porque, nos termos do art. 100 da CF, devem obedecer a ordem cronológica de apresentação, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias. Já o **ato legislativo perfeito** atende à impessoalidade porque representa a lei dotada de generalidade e abstração que não cria distinções benéficas ou detrimentosas a determinado grupo, alcançando a todos, dentro de uma mesma situação jurídica, de forma equânime, com isonomia.

(c) ERRADA. A Administração Pública evoluiu pelas fases **patrimonialista**, **burocrática** e **gerencial**. A administração **patrimonialista** foi marcada pelo nepotismo e corrupção, passando longe, portanto, dos princípios da legalidade e da moralidade. Já a fase burocrática caracterizou-se pela criação de mecanismos para combater as mazelas do período anterior, dotando a Administração de maior profissionalismo e impondo o acesso aos cargos públicos por mérito. Percebe-se, então, que legalidade e moralidade são princípios atrelados à fase burocrática. A reforma **gerencial**, por fim, veio para aprimorar os pontos fracos da burocracia, especialmente no quesito eficiência, mas sem apagar seus traços positivos, como a observância aos princípios da legalidade e da moralidade.

(d) CERTA. Como diziam os romanos, nem tudo que é legal é moral. Por exemplo, não seria moral se um Auditor da Secretaria de Fazenda do DF aceitasse propina para acatar o recurso administrativo apresentado por determinada empresa e, com isso, deixar de impor a sanção devida. Ainda que as razões apresentadas pela empresa no recurso sejam suficientes para afastar a penalidade, o simples fato de ter oferecido e o servidor aceitado a propina macula a moralidade do ato, ainda que não exista ilegalidade sob o aspecto formal.

(e) ERRADA. Pelo princípio da motivação, os atos da Administração devem ser motivados, ou seja, justificados com a apresentação dos pressupostos de fato e de direito que levaram à prática do ato.

Gabarito: alternativa "d"

*****

Bem, chega de teoria. Vamos agora resolver algumas questões da banca do concurso.

Mãos à obra!

Questões comentadas da banca VUNESP

1. (VUNESP – Prefeitura de Suzano – 2016)

Sobre a Administração Pública, assinale a alternativa correta.

(A) Em seu sentido formal, Administração Pública é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais.

(B) A Administração Pública pratica atos de governo, atuando com soberania ou autonomia política.

(C) Uma entidade autárquica realiza atividades, obras ou serviços de forma centralizada e com subordinação hierárquica em relação ao ente estatal que a criou.

(D) Uma Secretaria Municipal é exemplo de órgão público, já que não tem personalidade jurídica, sendo mero instrumento de ação da pessoa jurídica a que pertence.

(E) Empresa pública é pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado de modo empresarial ou exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo.

Comentários:

a) ERRADA. A banca está considerando o conceito de Administração Pública em **sentido estrito**, o qual não abrange os órgãos políticos de Governo, mas apenas os que exercem a função administrativa. Sendo assim, podemos dizer que, em seu sentido formal, Administração Pública é o conjunto de órgãos, entidades e agentes que exercem a função administrativa.

b) ERRADA. Novamente, a banca está considerando o **sentido estrito** do conceito de Administração Pública, pelo qual a Administração Pública ***não*** pratica atos de governo, e sim **atos de execução**, concernentes ao exercício da função administrativa.

c) ERRADA. Autarquias são entidades da administração **indireta**; logo, realizam atividades de forma **descentralizada**, e sem subordinação hierárquica em relação ao ente estatal que a criou.

d) CERTA. As Secretariais Municipais são órgãos dos respectivos Municípios. Órgãos públicos, por definição, ***não*** possuem personalidade jurídica própria.

e) ERRADA. As Empresas Públicas são pessoas jurídicas de **direito privado**, cuja criação ocorre mediante o registro dos atos constitutivos, após autorização dada por lei específica, daí o erro. Por outro lado, é correto que as Empresas Públicas são criadas com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado de modo empresarial ou exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo.

Gabarito: alternativa "d"

---

2. (VUNESP – Prefeitura de Estância Hidromineral de Poá – 2015)

Impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. O enunciado refere-se ao princípio

(A) do discricionarismo.

(B) da legalidade estrita.

(C) da impessoalidade.

(D) do regime de emprego público.

(E) da eficiência.

Comentário:

A questão, claramente, faz alusão ao **princípio da eficiência**. Palavras como "rapidez", "perfeição" e "rendimento" nos levam a essa conclusão. Detalhe é que a eficiência na Administração Pública deve sempre ser buscada dentro da legalidade.

Gabarito: alternativa "e"

---

3. (VUNESP – TJ/SP 2009)

Um dos aspectos primordiais do Direito Administrativo brasileiro é o de ser um conjunto

a) de princípios e normas aglutinador dos poderes do Estado de maneira a colocar o administrado em relação de subordinação hierárquica a tais poderes.

b) de princípios e normas que não alberga a noção de bem de domínio privado do Estado.

c) instrumental de princípios e normas que regula exclusivamente as relações jurídicas administrativas entre o Estado e o particular.

d) de princípios e normas limitador dos poderes do Estado.

Comentários:

Muitos são os conceitos de Direito Administrativo formulados pelos autores modernos. Alguns levam em conta apenas as **atividades administrativas** em si mesmas e os **sujeitos** que as exercem, enquanto outros preferem destacar também os fins desejados pelo Estado. Tendo isso em conta, passemos à análise de cada uma das alternativas:

a) **ERRADA**. *Não há relação de hierarquia entre o Poder Público e os administrados*, existindo, isto sim, um conjunto de poderes e deveres delimitados, substancialmente, pelos **princípios** e pela **lei** (em sentido amplo), que só permitem a derrogação da esfera jurídica dos administrados na precisa extensão que se revele necessária ao atendimento do interesse público.

Em sentido oposto, tanto não há hierarquia, como os administrados tem, em diversos campos, o direito de exigir determinados comportamentos dos representantes do Estado, como no caso de prestação de serviços públicos adequados e fornecimento de informações.

b) **ERRADA**. Segundo Di Pietro , os bens de domínio privado são os bens dominicais de todas as pessoas jurídicas de Direito Público. A autora aponta ainda que

> *No direito brasileiro, constituem objeto do Direito Administrativo, sendo por ele regulado e estudado nos livros da de doutrina, os seguintes temas:*
>
> *(...)*
>
> *h) os bens públicos das várias modalidades e respectivo regime jurídico, inclusive quanto às formas de sua utilização por particulares;*

Como ressaltado pela autora, todo o conjunto de bens públicos é objeto do Direito Administrativo, abrangendo até mesmo os bens de domínio privado.

c) **ERRADA**. O Direito Administrativo, além das relações do Estado com o particular, também se ocupa de outros campos, como da sua própria organização e das relações com seus agentes.

d) **CERTA**. Como destacado no comentário da alternativa "a", o Estado, na persecução do interesse público a que se obriga, tem a sua atuação delimitada por princípios e normas que dão a precisa extensão de seus poderes, além de lhe impor os correspondentes deveres.

Essa contraposição de poderes e deveres acaba por funcionar como um mecanismo que, ao tempo que dá movimento ao Estado, para que atinja seus fins, serve-lhe de freio, para que não invada a esfera jurídica dos indivíduos para além do que seja estritamente necessário ao atendimento do interesse público.

Gabarito: alternativa "d"

---

4. (VUNESP – SP-URBANISMO 2014)

"Atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal" (Renato Alessi).

A definição transcrita, no âmbito do direito administrativo, corresponde ao conceito de função

a) jurisdicional.

b) legislativa

c) executiva.

d) administrativa

e) política.

Comentários:

Entre outros critérios para definir Administração Pública, a doutrina, quando se trata de delimitar sua amplitude, faz o seguinte confronto: **sentido estrito** x **sentido amplo**.

Quando em **sentido amplo**, estariam abrangidos no conceito de Administração Pública mesmo os órgãos de decisão superior, de estatura constitucional e que são responsáveis pelo estabelecimento das políticas. Esses órgãos respondem justamente pela função descrita no enunciado da questão.

Já o **sentido estrito** relaciona-se preponderantemente com o aparelho estatal (estritamente administrativo) responsável pela execução material daquelas políticas.

Apesar de a definição de Administração Pública, em sentido amplo, abranger todo o aparelho estatal, ainda que não alocado na função administrativa estrita, isso não faz com que o Direito Administrativo se ocupe da função legislativa, nem da função jurisdicional propriamente ditas.

Em contraponto, quando os Poderes Legislativo e Judiciário desempenham as suas atividades administrativas (ex: contratação pública), essas ações são reguladas pelo Direito Administrativo, da mesma forma aplicável ao Poder Executivo.

Gabarito: alternativa "e"

---

5. (VUNESP – SPTrans 2009)

Assinale a alternativa que contempla corretamente ato emanado da função administrativa.

a) Veto do Chefe do Executivo a projeto de lei.

b) Nomeação de um servidor público.

c) Decisão do juiz que manda pagar reajuste nos vencimentos dos servidores.

d) Edição de medida provisória pelo Presidente da República.

e) Regimento Interno de um Órgão do Poder Judiciário.

Comentários:

A única alternativa que se insere no âmbito da **função administrativa**, sendo, portanto, regulada pelo Direito Administrativo, é a **nomeação de servidor público**.

Um caráter distintivo neste exemplo, e que costuma ser útil na identificação de atos administrativos propriamente ditos (ainda que não seja uma regra infalível), é o fato de o ato, por sua natureza, poder ser realizado por **quaisquer dos Poderes**, sem ser necessariamente a expressão exclusiva de nenhum deles. São exemplos paralelos: a compra de materiais, a venda de bens, a aplicação de sanções por infrações disciplinares etc.

Gabarito: alternativa "b"

---

6. (VUNESP – PC/SP 2014)

O conceito de Direito Administrativo é peculiar e sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. A par disso, é fonte primária do Direito Administrativo

a) a jurisprudência.

b) os costumes.

c) os princípios gerais de direito.

d) a lei, em sentido amplo.

e) a doutrina.

Comentários:

A doutrina aponta como **fontes do Direito Administrativo**, usualmente: **lei**, **doutrina**, **jurisprudência** e **costumes**. Adicionalmente, divide essas fontes em **primárias** e **secundárias**, considerando como fontes primárias apenas as leis, em sentido amplo, que incluem todos os normativos expedidos pelo Poder Público.

Mas essa inclusão das leis em sentido amplo como fontes primárias não encontra respaldo absoluto na doutrina, ainda que a posição divergente não seja generalizada.

E a síntese da posição contrária é que somente a Constituição e a lei em sentido estrito (produzida necessariamente pelo processo legislativo) poderiam ser consideradas fontes primárias, dado que somente elas teriam o poder de efetivamente inovar o ordenamento jurídico, criando um direito novo; as demais, por seu turno, teriam apenas caráter secundário, eis que submetidas aos limites impostos pela lei em sentido estrito.

Pelo gabarito, a banca adotou o posicionamento majoritário da doutrina.

Gabarito: alternativa "d"

---

7. VUNESP – PC/SP 2014)

A Administração Pública, em sentido

a) objetivo, material ou funcional, designa os entes que exercem a atividade administrativa.

b) amplo, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

c) estrito, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

d) estrito, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

e) subjetivo, formal ou orgânico, compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Comentários:

a) **ERRADA**. Pelo critério **material**, **objetivo** ou **funcional**, o conceito tem por escopo verificar a natureza das atividades desenvolvidas (o que?), e não os entes, órgãos ou agentes, perquirindo se, por sua essência, são ou não inerentes às associadas normalmente à Administração Pública, que, conforme a doutrina, estão distribuídas pelos seguintes campos: **polícia administrativa**, **serviço público**, **fomento** e **intervenção**.

Já quando a preocupação se desloca para quais são os entes, órgãos ou agentes que desempenham as atividades (quem?), diz-se que o conceito de Administração Pública é dado pelo critério subjetivo ou formal. Aqui importa quem a lei diz ser ou não Administração Pública, e não a essência das atividades desenvolvidas.

Como exemplo prático, veja-se o caso de um socorro a acidentado realizado por dois sujeitos distintos. No primeiro deles, um bombeiro; no outro, um particular.

O bombeiro será Administração Pública tanto pelo aspecto formal (porque a lei assim o diz), quanto pelo aspecto material (dada a essência da atividade).

Por seu turno, o particular, ainda que desempenhe transitoriamente uma atividade tipicamente administrativa (sentido material), não será formalmente parte integrante da Administração Pública.

b) **CERTA**. A alternativa reproduz com precisão um aspecto de comparação ordinariamente realizada, em relação ao conceito de Administração Pública, e que diz respeito ao seu sentido estrito ou amplo, conforme o alcance pretendido.

Nesse escopo, quando adotado o sentido amplo, o conceito abrange, além das funções e órgãos administrativos (sentido estrito), as funções e órgãos políticos ou de governo.

c) **ERRADA**. A alternativa, ao definir Administração Pública em sentido estrito, erra porque, extrapolando os seus limites, incluiu "os órgãos governamentais, supremos, constitucionais". Estes são considerados órgãos políticos, que somente integram a administração, quando considerada em sentido amplo.

d) **ERRADA**. Administração Pública em sentido estrito não abrange a função política.

e) **ERRADA**. Considerando que, sob o aspecto subjetivo, formal ou orgânico, a preocupação é "com quem" desempenha as atividades, e não com "o que é realizado", houve erro de associação, pois a função (administrativa ou política, por exemplo) diz respeito justamente à natureza das atividades desenvolvidas, e não a quem as desenvolve.

Gabarito: alternativa "b"

---

8. (VUNESP – Câmara de Mogi das Cruzes/SP 2017)

Com relação aos princípios da Administração Pública, é correto afirmar que:

a) a ampla defesa e o contraditório são considerados direitos e garantias fundamentais do acusado, mas o ordenamento jurídico brasileiro hodiernamente não os recepciona como princípios da Administração Pública.

b) a Administração, orientada pelo princípio da eficiência, pode revogar seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou anulá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

c) a razoabilidade é princípio implícito na Constituição Federal, não contemplado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja violação se constitui em ato de improbidade administrativa.

d) deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, podendo ser aplicada ao responsável a perda da função pública.

e) a segurança jurídica e o interesse público são considerados garantias implícitas na Constituição Federal, entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro hodiernamente não os recepciona como princípios da Administração Pública.

Comentários:

a) **ERRADA**. Ainda que o **princípio da ampla defesa e do contraditório** não esteja expresso no art. 37 da Constituição Federal, que cuida da Administração Pública, a ela se impõe por força do art. 5º, LV, da Carta Magna, que assim dispõe:

> *LV - 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, o Art. 2º da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, aponta expressamente o **contraditório** e a **ampla defesa** como princípios da Administração Pública.

b) **ERRADA**. A questão está errada por dois motivos. O primeiro deles consiste na associação equivocada entre **eficiência** e **autotutela**, que é a possibilidade de a Administração, por iniciativa própria, anular ou revogar seus atos.

E o equívoco da associação da autotutela com a eficiência acontece porque este princípio tem alcance menor que o conjunto de atos que eventualmente podem ser anulados ou revogados (todos em potencial). Dessa forma, determinado ato, ainda que sob a ótica da eficiência seja vantajoso, deve ser retirado do mundo se for ilegal.

Sob outro aspecto, a alternativa está errada porque faz associação trocada entre as causas de cada instituto, ligando: i) revogação a vícios; e ii) anulação à conveniência e oportunidade, quando o correto é o contrário.

c) **ERRADA**. Apesar de a razoabilidade efetivamente ser um princípio **implícito** da Constituição Federal, sua aplicação decorre também de expressa previsão de nosso ordenamento jurídico infraconstitucional (Art. 2º da Lei 9.784/99).

No que se relaciona à abrangência da Lei 8.429/92, um ato desprovido de razoabilidade pode sim configurar ato de improbidade administrativa, já que a norma tem a seguinte previsão:

> *Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

Agir de forma desarrazoada equivale, em última análise, a ir contra a vontade da lei, infringindo-se, portanto, o princípio da legalidade. Tanto o é que o Judiciário, sob esse fundamento, faz ordinariamente o exame de legalidade/legitimidade dos atos administrativos.

d) **CERTA**. Conforme Art. 11, VI, da Lei 8.429/92, "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo" constitui situação classificada como **ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública**. E uma possível pena, prevista no Art. 12, III, da norma, é a perda da função pública.

e) **ERRADA**. Apesar de a segurança jurídica e o interesse público efetivamente serem **princípios implícitos** da Constituição Federal, sua aplicação decorre também da seguinte previsão da Lei 9.784/99:

> *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.*

Gabarito: alternativa "d"

---

9. (VUNESP – TJ/SP 2016)

O regime jurídico-administrativo caracteriza-se por

a) priorizar o interesse do governante sobre a vontade dos governados, em proteção às minorias.

b) princípios específicos, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

c) um conjunto de normas e princípios próprios de direito público e de direito privado, considerando que a Administração Pública também celebra contratos típicos de direito privado.

d) estabelecer as prioridades da Administração Pública, de acordo com a plataforma política do eleito.

Comentários:

a) **ERRADA**. Toda a atuação estatal, incluindo a que vise a proteção às minorias, deve ser orientada pela persecução do **interesse público**, e não do governante.

b) **CERTA**. Os princípios da **supremacia do interesse público** e da **indisponibilidade do interesse público** constituem os dois pilares de toda a atuação estatal. E são considerados específicos porque não caracterizam as relações horizontais entre os particulares.

Por **supremacia do interesse público** entende-se que, havendo um conflito entre o interesse público e o privado, há de prevalecer o interesse público, tutelado pelo Estado, respeitadas as garantias constitucionais.

Já a **indisponibilidade do interesse público** informa que a Administração não pode fazer suas escolhas livremente, mas que, ao contrário, deve ter sempre em mira os anseios da coletividade.

Daí a ligação íntima desse princípio com o da legalidade. Isso porque, em tese, as leis são a expressão do interesse público, externado pela atuação dos representantes da população, os parlamentares.

c) **ERRADA**. O **regime jurídico-administrativo** consiste no conjunto de **prerrogativas** e **restrições** próprias da Administração Pública, não extensível, portanto, às relações entre particulares. Revela-se, neste caso, relação de verticalidade entre a administração e o particular, regulada pelo direito público.

Ocorre que a Administração Pública também trava relacionamentos em que essa verticalidade, em regra, não se apresenta. São as relações regidas *preponderantemente* pelo **direito privado**. Para abranger também esse conjunto de relações, utiliza-se um termo de maior alcance, cunhado pela professora Di Pietro como **regime jurídico da Administração Pública**, que abrange tanto os regimes de direito público quanto privado.

Por isso, a incorreção da alternativa, que, tendo apresentado a descrição de regime jurídico da Administração Pública, associou-a a regime jurídico-administrativo.

d) **ERRADA**. A atuação estatal está condicionada pelas normas efetivamente aprovadas, em obediência ao princípio da legalidade. Dessa forma, as "promessas de campanha", ou plataforma política dos candidatos eventualmente eleitos, são elementos irrelevantes nesse campo.

Gabarito: alternativa "b"

10. (VUNESP – TJ/RJ 2016)

Assinale a alternativa que corretamente discorre sobre os princípios do Direito Administrativo.

a) O princípio da publicidade possui repercussão infraconstitucional, com regulamentação pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/11) na qual foram contempladas duas formas de publicidade – a transparência ativa e a transparência passiva –, aplicáveis a toda a Administração Direta e Indireta, mas não incidentes às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos do orçamento, como ocorre por contrato de gestão.

b) Pelo princípio da continuidade do serviço público, não podem os serviços públicos ser interrompidos, visto que atendem a necessidades prementes e inadiáveis da coletividade, e, portanto, não é permitida paralisação temporária de atividades, mesmo em se tratando de serviços prestados por concessionários e permissionários, mediante pagamento de tarifa, como fornecimento de energia, ainda que o usuário esteja inadimplente.

c) As Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que tratam da declaração de nulidade dos atos administrativos pela própria Administração e da revogação destes por motivos de conveniência e oportunidade, demonstram que o Direito Administrativo brasileiro não adotou a autotutela como princípio.

d) A fim de tutelar o princípio da moralidade administrativa, a Constituição Federal prevê alguns instrumentos processuais, como a Ação Civil Pública, na defesa dos direitos difusos e do patrimônio social, a Ação Popular, que permite anular atos do Poder Público contaminados de imoralidade administrativa, desde que reconhecido o pressuposto da lesividade, da mesma forma como acontece com a Ação de Improbidade Administrativa, que tem como requisito o dano patrimonial ao erário.

e) O Supremo Tribunal Federal entende que, muito embora pela aplicação do princípio da impessoalidade, a Administração não possa ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial, o sistema de cotas, em que se prevê reserva de vagas pelo critério étnico-social para ingresso em instituições de nível superior, é constitucional e compatível com o princípio da impessoalidade, já que ambos têm por matriz comum o princípio constitucional da igualdade.

Comentários:

a) **ERRADA**. De fato, a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) é a ressonância de diversos comandos constitucionais relacionados ao **princípio da publicidade**.

Ao regular a lei, o Decreto 7.724/2012 estabeleceu expressamente duas formas de transparência: i) **transparência passiva**: obrigação de os órgãos e entidades manterem instalados serviços de informações ao cidadão; e ii) **transparência ativa**: obrigação de fornecer ordinariamente informações produzidas ou custodiadas, de interesse coletivo ou geral, mesmo sem a provocação dos usuários.

O erro da alternativa, contudo, está no alcance da norma, aplicável a todos os atores citados, incluídas as "entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos do orçamento, como ocorre por contrato de gestão", por expressa previsão do Art. 2º da Lei 12.527/2011.

b) **ERRADA**. Apesar de o **princípio da continuidade dos serviços públicos** constituir elemento balizador da atuação da Administração Pública, ao contrário do disposto nesta alternativa, há sim hipóteses em que o serviço público **pode ser interrompido**. Essas possibilidades constam da Lei 8.987/95, que, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, assim estabelece:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

c) **ERRADA**. Em sentido oposto ao da alternativa, as Súmulas 346 e 473 do STF são justamente reconhecidas como a expressão da **autotutela** da administração, que é a possibilidade de, por seus próprios meios, sem necessidade de recurso ao Judiciário, **revogar** ou **anular** seus atos. Essas súmulas apresentam os seguintes enunciados:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 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.

d) **ERRADA**. A Lei 8.429/92, ao dispor sobre os atos de improbidade administrativa, dividiu-os nos seguintes grupos: i) **que importam enriquecimento ilícito** (Art. 9º); ii) **que causam prejuízo ao Erário** (Art. 10); iii) **decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário** (Art.10-A); e iv) **que atentam contra os princípios da Administração Pública** (Art. 11). Dessa forma, é incorreta a afirmação pela necessidade da existência de dano, só exigível para fins de configuração das hipóteses previstas no Art. 10 da norma.

e) **CERTA**. O STF enfrentou o tema "ingresso por cotas em universidades federais" ao julgar improcedente a ADPF 186. Na oportunidade, a Corte Suprema, entre outros fundamentos da decisão que julgou **adequada** a política de cotas da Universidade Brasília, consignou que as medidas adotadas, em lugar de contrariar, davam efetivo cumprimento ao princípio da igualdade. Isso porque o nosso arranjo Constitucional, conforme alegado pela Corte Suprema, não visou a igualdade estritamente formal, que não considerasse as diferenças entre os indivíduos.

Gabarito: alternativa "e"

---

11. (VUNESP – PC/CE 2015)

Em grandes centros urbanos brasileiros, observa-se um desafio na questão da mobilidade urbana, ou seja, uma constante tensão entre o transporte de caráter individual e o transporte coletivo. Diante dos congestionamentos crescentes, por qual dos princípios implícitos da Administração Pública o administrador público deve se guiar para constituir uma política que privilegie o transporte coletivo em detrimento do transporte individual?

a) Pelo princípio da Inteligibilidade.

b) Pelo princípio da Razoabilidade.

c) Pelo princípio do Interesse Público.

d) Pelo princípio da Eficiência.

e) Pelo princípio da Alocação.

Comentários:

a) **ERRADA**. Ainda que eventualmente constitua preceito a ser observado em algum campo da atuação pública, não há a adoção do termo "**inteligibilidade**" para designar princípio administrativo.

b) **ERRADA**. O **princípio da razoabilidade** se destina a aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados na prática de um ato administrativo, de modo a evitar restrições aos administrados que sejam inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas.

Dessa forma, a informação genérica acerca da existência de política pública que privilegie o transporte coletivo em detrimento do individual não permite qualquer consideração no campo da razoabilidade, tendo em vista que tal análise requereria: i) a apresentação de um caso concreto; ii) conhecimento dos instrumentos adotados pela administração para implementar a política; iii) exame da adequação/necessidade desses instrumentos aos fins pretendidos.

c) **CERTA**. A situação descrita, na qual se busca privilegiar um número maior de pessoas, em detrimento de interesses individuais, com possível melhoria do trânsito, tem evidente associação com o **interesse público**. E, tanto a **supremacia do interesse público**, quanto a **indisponibilidade do interesse público**, pilares de toda a atuação estatal, são amplamente conhecidos como princípios constitucionais **implícitos**.

Apesar disso, a questão traz alguma dubiedade porque, apesar de apenas implícito na Constituição, o princípio do interesse público consta expressamente do Art. 2º da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal. Pode-se alegar, no entanto, que, por se tratar de concurso estadual (PC/CE), essa constatação não mudaria o gabarito. Em todo caso, não há outra alternativa que pudesse ser a correta.

d) **ERRADA**. O **princípio da eficiência** tem previsão expressa no Art. 37 da CF. Dessa forma, não tem caráter implícito. Além disso, não há elementos no enunciado que se associem com esse princípio.

e) ERRADA. Ainda que eventualmente constitua preceito a ser observado em algum campo da atuação pública, não há a adoção ordinária do termo "**alocação**" para designar princípio administrativo.

Gabarito: alternativa "c"

---

12. (VUNESP – IPT/SP 2014)

Assinale a alternativa correta.

a) O regime jurídico administrativo é amparado por dois princípios basilares, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

b) O regime jurídico administrativo e o regime jurídico da Administração Pública são expressões sinônimas.

c) A supremacia do interesse público, que orienta o regime jurídico administrativo, é um princípio previsto expressamente na Constituição Federal.

d) O regime jurídico administrativo não contempla qualquer restrição à administração.

e) A Administração Pública é regida exclusivamente pelo regime jurídico administrativo.

Comentários:

a) **CERTA**. A **supremacia do interesse público** e a **indisponibilidade do interesse público**, pilares do regime jurídico-administrativo, embora não constem de forma expressa da Constituição Federal, são amplamente conhecidos como **princípios implícitos** da Carta Magna.

b) **ERRADA**. Ao tempo que o **regime jurídico da Administração Pública**, dada a sua maior amplitude, abrange tanto a atuação administrativa regida pelo **direito público**, quanto a sujeita predominantemente ao **direito privado**, o **regime jurídico-administrativo** *restringe-se* a regular as relações em que o poder público se apresente

dotado de características não comuns aos particulares (prerrogativas e restrições), sendo regulado, neste campo, pelo **direito público**.

c) **ERRADA**. Conforme alternativa "a"

d) **ERRADA**. Desde os pilares do **regime jurídico-administrativo** (supremacia e indisponibilidade do interesse público), toda a atuação estatal é norteada por condicionamentos. Basta ver que, em nada que faça, poderá o administrador afastar-se da persecução do interesse público, ainda que, para tanto, disponha de alguma discricionariedade quanto aos instrumentos e a intensidade de sua utilização.

e) **ERRADA**. Conforme comentário da alternativa "b", há um conjunto de relações da administração pública que não envolve, ao menos não na amplitude costumeira, as prerrogativas e restrições próprias da administração pública. Nessas relações, como regra, não há verticalidade perante o particular. Para abarcar esses relacionamentos, adota-se conceito mais amplo que regime jurídico-administrativo, **denominado regime jurídico da Administração Pública**.

Apesar da existência de relações regidas preponderantemente pelo direito privado, este *nunca* será aplicado de forma exclusiva, uma vez que a administração não pode se afastar do interesse público.

Gabarito: alternativa "a"

---

13. (VUNESP – DPE/MS 2014)

A expressão regime jurídico-administrativo é utilizada para designar

a) os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública.

b) o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração Pública e que não se encontram nas relações entre particulares.

c) as restrições a que está sujeita a Administração Pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, excluindo-se de seu âmbito as prerrogativas da Administração.

d) as prerrogativas que colocam a Administração Pública em posição de supremacia perante o particular, excluindo-se de seu âmbito as restrições impostas à Administração.

Comentários:

a) **ERRADA**. A expressão que, dada a sua maior amplitude, tanto engloba o regime de direito público, quanto o de direito privado, é **regime jurídico da Administração Pública**.

b) **CERTA**. O **regime jurídico-administrativo** compreende apenas as relações regidas pelo direito público, em que a administração pública comparece dotada de prerrogativas e restrições próprias.

c) **ERRADA**. Conforme comentário da alternativa "b", também as prerrogativas integram o conceito de regime jurídico-administrativo.

d) **ERRADA**. Conforme comentário da alternativa "b", também as restrições integram o conceito de regime jurídico-administrativo.

Gabarito: alternativa "b"

---

14. (VUNESP – ITESP 2013)

Assinale a alternativa correta sobre o princípio da continuidade do serviço público.

a) Também traduz o poder que a Administração Pública tem de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, por meio de medidas para impedir quaisquer atos que o ponham em risco.

b) Tem como uma das consequências a necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas.

c) Assegura a todos o acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da atividade pública, a fim de resguardar a segurança da sociedade.

d) Permite a desapropriação para o fomento de atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do país, assim como a possibilidade de encampação de concessão.

e) Assegura à Administração Pública a utilização de equipamentos e instalações da empresa com quem contrata, para observar a necessária adequação da indisponibilidade do interesse público.

Comentários:

a) **ERRADA**. Em realidade, o zelo pelos bens públicos, com a aplicação das medidas que se revelem necessárias, constitui verdadeiro **poder-dever da administração**, decorrente da **indisponibilidade o interesse público**. Ao gestor, em decorrência da aplicação daquele princípio, não é admitido "folgar" na guarda que lhe cabe do patrimônio coletivo.

b) **CERTA**. Maria Sylvia Di Pietro aduz que, entre outras hipóteses, a interinidade, a suplência, a delegação e a substituição são algumas das consequências decorrentes do **princípio da continuidade dos serviços públicos**.

c) **ERRADA**. O direito de acesso à informação diz respeito ao princípio da publicidade, e não ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

d) **ERRADA**. A desapropriação e as outras situações citadas são comumente relacionadas com o **princípio da supremacia do interesse público**, e não com o princípio da continuidade dos serviços públicos.

e) **ERRADA**. Embora a utilização de equipamentos e instalações das contratadas efetivamente busque fundamento no princípio da continuidade dos serviços públicos, disso não decorre que sirva para "observar a necessária adequação da indisponibilidade do interesse público".

Gabarito: alternativa "b"

---

15. (VUNESP – CREMESP 2011)

Segundo Bandeira de Mello, "apesar de não se radicar em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros dispositivos aludam a ele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente e os institutos da desapropriação e da requisição, é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade".

Trata-se do princípio da

a) segurança jurídica.

b) supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

c) razoabilidade.

d) ampla defesa.

e) proporcionalidade.

Comentários:

Apesar de os demais princípios citados também estarem presentes na maior parte dos Estados, sobretudo nos democráticos, é a **supremacia do interesse público sobre o privado** o fundamento de qualquer sociedade. Isso porque, se assim não fosse, não haveria razão para os agrupamentos sociais. Em tese, quando eles surgem, a

coletividade ganha, mas, para isso, torna-se necessário que cada indivíduo abra mão de parcela de sua liberdade em favor do interesse coletivo.

E é com fundamento nessa permissão dos indivíduos que resolvem reunir-se em sociedade, e que transferem parte de sua autonomia para o Estado, que são possíveis, em nome do interesse público, o implemento de **restrições** associadas com a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e os institutos da desapropriação e da requisição.

Gabarito: alternativa "b"

---

16. (VUNESP – Prefeitura de São Paulo/SP 2015)

O caput do artigo 37, na Constituição Federal de 1988, estabelece princípios constitucionais a serem observados e cumpridos pela administração pública direta e indireta. Um desses princípios refere-se à orientação, aos gestores públicos, de que o trato da coisa pública (res publica) tenha como objeto principal a prestação de serviços ao cidadão, cumprindo sua finalidade com qualidade. Esse princípio é o da

a) Moralidade.

b) Legalidade.

c) Publicidade.

d) Impessoalidade.

e) Eficiência.

Comentários:

O enunciado estabelece conexão com o **princípio da eficiência**, já que ele exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando-se, assim, maior produtividade e redução dos desperdícios de dinheiro público.

Também denominado de **princípio da qualidade dos serviços públicos**, o princípio da eficiência foi inserido na nossa Constituição a partir da EC 19/1998, que tratou da chamada **Reforma do Estado**, movimento que pretendia modernizar a máquina administrativa brasileira mediante a implantação do modelo de administração gerencial em substituição ao modelo de administração burocrática, cuja ênfase recaía sobre o princípio da legalidade.

Gabarito: alternativa "e"

---

17. (VUNESP – Câmara Municipal de Jaboticabal/SP 2015)

Entre os princípios constitucionais consagrados à Administração Pública, aquele que é específico do Estado de Direito, que o qualifica e que lhe dá a identidade própria, é o da

a) impessoalidade.

b) legalidade.

c) moralidade.

d) publicidade.

e) eficiência.

Comentários:

O **princípio da legalidade** estabelece que toda e qualquer atividade da Administração Pública deve ser autorizada por lei. Em outras palavras, diz-se que a Administração só pode agir segundo a lei (*secundum legem*), e ***não*** contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*).

É o princípio basilar do Estado de Direito, que se caracteriza pela submissão dos agentes do Estado às leis que ele próprio edita.

Sob a ótica do particular, atuando na órbita privada, o princípio tem alcance distinto do aplicável aos gestores públicos. Enquanto aqueles podem fazer tudo que a lei não veda (princípio da legalidade geral, constitucional ou da reserva legal), o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza (princípio da legalidade estrita ou da legalidade administrativa).

Essa submissão do gestor público aos ditames legais encontra suporte em um dos pilares da Administração Pública, o **princípio da indisponibilidade do interesse público**, já que as leis são a expressão material do que seria o dito "interesse público", uma vez que produzidas pelos representantes do povo.

Gabarito: alternativa "b"

18. (VUNESP – SAAE/SP 2014)

Sobre os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, é correto afirmar que

a) os cânones da boa-fé e da lealdade, que devem reger as relações com a sociedade, são inerentes ao princípio da eficiência.

b) em razão do princípio da publicidade, o sigilo no âmbito da Administração somente poderá ser admitido quando imprescindível à segurança da Sociedade ou do Estado.

c) o princípio da publicidade se traduz na conduta da Administração de tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas.

d) uma providência administrativa que não consegue passar pelo crivo da razoabilidade acaba por violar o princípio da finalidade.

e) o princípio da motivação é necessário unicamente na identificação das justificativas do ato administrativo vinculado, que deverão ser pormenorizadas.

Comentários:

a) **ERRADA**. A boa-fé e a lealdade são aspectos relacionados com o **princípio da moralidade**, e não da eficiência.

b) **CERTA**. Apesar de a transparência na Administração Pública ser a regra, o texto constitucional prevê duas hipóteses em que o princípio da publicidade pode ser restringido: i) segurança da sociedade e do Estado; e ii) quando a intimidade ou o interesse social o exigir.

Como exemplo da primeira hipótese, tem-se o Art. 5º, XXXIII da CF, pelo qual "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".

Quanto à segunda situação, o Art. 5º, LX, da CF, pelo qual "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Embora existam essas duas hipóteses, uma se relaciona a órgãos públicos e a outra a atos processuais. Ao que parece, a banca considerou que apenas o primeiro caso seria afeito à Administração Pública, razão por que afirmou que a única hipótese constitucional de sigilo decorre de situações em que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Entretanto, tal conclusão não é adequada, já que, mesmo no âmbito administrativo, são realizados atos processuais (ainda que não judiciais) que, eventualmente, envolvem informações de cunho pessoal, cuja divulgação irrestrita não é autorizada.

c) **ERRADA**. A "conduta da Administração de tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas", está inserida no âmbito do princípio da impessoalidade, e não da publicidade. O **princípio da impessoalidade** é comumente estudado sob os seguintes aspectos:

i) dever de isonomia por parte da Administração Pública;

ii) dever de conformidade aos interesses públicos; e

iii) vedação à promoção pessoal dos agentes públicos.

A situação descrita no enunciado diz respeito justamente à primeira hipótese, tendo em vista que materializa ação contrária ao necessário tratamento isonômico.

d) **ERRADA**. Apesar de a banca ter considerado errada esta alternativa, cabem algumas considerações a respeito.

O **princípio da razoabilidade** se destina a aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados na prática de um ato administrativo, de modo a evitar restrições aos administrados que sejam inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas.

Por seu turno, o **princípio da finalidade** impõe que o fim a ser buscado pelo administrador público em suas atividades deve ser tão-somente aquele prescrito pela lei, ou seja, o fim legal, de interesse geral e impessoal.

Em consequência, um ato desarrazoado, quer seja por uso do instrumento errado (ex: demissão em lugar de suspensão, quando esta seja o indicado), quer seja pela dosimetria aplicada (ex: suspensão de 60 dias quando 10 dias era mais adequado), acaba por produzir efeitos que a lei não desejava. Dessa forma, a razoabilidade, quando não observada, macula a própria finalidade.

Nesse sentido, é elucidativa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> *É óbvio que uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Donde, se padecer deste defeito, será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade. Isto equivale a dizer que será ilegítima; conforme visto, pois a finalidade integra a própria lei. Em consequência, será anulável pelo Poder Judiciário, a instâncias do interessado.*
>
> *14. Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o Art. 5º, LXIX, nos termos já apontados).*

e) **ERRADA**. Ao contrário, com muito mais razão, a motivação se impõe quando existam múltiplas escolhas aceitáveis (discricionariedade), e o administrador público deva explicitar as razões da alternativa escolhida. É exemplo disso a escolha, por uma corporação policial, de um determinado modelo de veículo para servir de viatura. Embora existam múltiplos modelos, o gestor público deverá explicitar as razões da escolha, informando, por exemplo, as particularidades que tornam o veículo mais adequado ao serviço policial.

Gabarito: alternativa "b"

19. (VUNESP – Prefeitura de Cubatão – 2012)

"O Princípio da confere à Administração Pública o controle sobre as entidades por ela criadas, com a finalidade de fiscalizar seus atos, anulando-os quando eivados de vícios insanáveis ou os revogando por conveniência e oportunidade, possibilitando a punição dos agentes que infringirem as normas legais ou regulamentares".

Assinale a alternativa que preenche corretamente a lacuna da assertiva.

(A) Impessoalidade.

(B) Moralidade.

(C) Publicidade.

(D) Razoabilidade.

(E) Autotutela.

Comentários:

O princípio que permite à Administração Pública controlar seus próprios atos é a **autotutela**.

Gabarito: alternativa "e"

Lista de questões

1. (VUNESP – Prefeitura de Suzano – 2016)

Sobre a Administração Pública, assinale a alternativa correta.

(A) Em seu sentido formal, Administração Pública é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais.

(B) A Administração Pública pratica atos de governo, atuando com soberania ou autonomia política.

(C) Uma entidade autárquica realiza atividades, obras ou serviços de forma centralizada e com subordinação hierárquica em relação ao ente estatal que a criou.

(D) Uma Secretaria Municipal é exemplo de órgão público, já que não tem personalidade jurídica, sendo mero instrumento de ação da pessoa jurídica a que pertence.

(E) Empresa pública é pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado de modo empresarial ou exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo.

2. (VUNESP – Prefeitura de Estância Hidromineral de Poá – 2015)

Impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. O enunciado refere-se ao princípio

(A) do discricionarismo.

(B) da legalidade estrita.

(C) da impessoalidade.

(D) do regime de emprego público.

(E) da eficiência.

3. (VUNESP – TJ/SP 2009)

Um dos aspectos primordiais do Direito Administrativo brasileiro é o de ser um conjunto

a) de princípios e normas aglutinador dos poderes do Estado de maneira a colocar o administrado em relação de subordinação hierárquica a tais poderes.

b) de princípios e normas que não alberga a noção de bem de domínio privado do Estado.

c) instrumental de princípios e normas que regula exclusivamente as relações jurídicas administrativas entre o Estado e o particular.

d) de princípios e normas limitador dos poderes do Estado.

4. (VUNESP – SP-URBANISMO 2014)

"Atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal" (Renato Alessi).

A definição transcrita, no âmbito do direito administrativo, corresponde ao conceito de função

a) jurisdicional.

b) legislativa

c) executiva.

d) administrativa

e) política.

5. (VUNESP – SPTrans 2009)

Assinale a alternativa que contempla corretamente ato emanado da função administrativa.

a) Veto do Chefe do Executivo a projeto de lei.

b) Nomeação de um servidor público.

c) Decisão do juiz que manda pagar reajuste nos vencimentos dos servidores.

d) Edição de medida provisória pelo Presidente da República.

e) Regimento Interno de um Órgão do Poder Judiciário.

6. (VUNESP – PC/SP 2014)

O conceito de Direito Administrativo é peculiar e sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. A par disso, é fonte primária do Direito Administrativo

a) a jurisprudência.

b) os costumes.

c) os princípios gerais de direito.

d) a lei, em sentido amplo.

e) a doutrina.

7. VUNESP – PC/SP 2014)

A Administração Pública, em sentido

a) objetivo, material ou funcional, designa os entes que exercem a atividade administrativa.

b) amplo, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

c) estrito, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

d) estrito, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

e) subjetivo, formal ou orgânico, compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

8. (VUNESP – Câmara de Mogi das Cruzes/SP 2017)

Com relação aos princípios da Administração Pública, é correto afirmar que:

a) a ampla defesa e o contraditório são considerados direitos e garantias fundamentais do acusado, mas o ordenamento jurídico brasileiro hodiernamente não os recepciona como princípios da Administração Pública.

b) a Administração, orientada pelo princípio da eficiência, pode revogar seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou anulá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

c) a razoabilidade é princípio implícito na Constituição Federal, não contemplado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja violação se constitui em ato de improbidade administrativa.

d) deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, podendo ser aplicada ao responsável a perda da função pública.

e) a segurança jurídica e o interesse público são considerados garantias implícitas na Constituição Federal, entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro hodiernamente não os recepciona como princípios da Administração Pública.

9. (VUNESP – TJ/SP 2016)

O regime jurídico-administrativo caracteriza-se por

a) priorizar o interesse do governante sobre a vontade dos governados, em proteção às minorias.

b) princípios específicos, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

c) um conjunto de normas e princípios próprios de direito público e de direito privado, considerando que a Administração Pública também celebra contratos típicos de direito privado.

d) estabelecer as prioridades da Administração Pública, de acordo com a plataforma política do eleito.

10. (VUNESP – TJ/RJ 2016)

Assinale a alternativa que corretamente discorre sobre os princípios do Direito Administrativo.

a) O princípio da publicidade possui repercussão infraconstitucional, com regulamentação pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/11) na qual foram contempladas duas formas de publicidade – a transparência ativa e a transparência passiva –, aplicáveis a toda a Administração Direta e Indireta, mas não incidentes às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos do orçamento, como ocorre por contrato de gestão.

b) Pelo princípio da continuidade do serviço público, não podem os serviços públicos ser interrompidos, visto que atendem a necessidades prementes e inadiáveis da coletividade, e, portanto, não é permitida paralisação temporária de atividades, mesmo em se tratando de serviços prestados por concessionários e permissionários, mediante pagamento de tarifa, como fornecimento de energia, ainda que o usuário esteja inadimplente.

c) As Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que tratam da declaração de nulidade dos atos administrativos pela própria Administração e da revogação destes por motivos de conveniência e oportunidade, demonstram que o Direito Administrativo brasileiro não adotou a autotutela como princípio.

d) A fim de tutelar o princípio da moralidade administrativa, a Constituição Federal prevê alguns instrumentos processuais, como a Ação Civil Pública, na defesa dos direitos difusos e do patrimônio social, a Ação Popular, que permite anular atos do Poder Público contaminados de imoralidade administrativa, desde que reconhecido o pressuposto da lesividade, da mesma forma como acontece com a Ação de Improbidade Administrativa, que tem como requisito o dano patrimonial ao erário.

e) O Supremo Tribunal Federal entende que, muito embora pela aplicação do princípio da impessoalidade, a Administração não possa ter em mira este ou aquele indivíduo de forma especial, o sistema de cotas, em que se prevê reserva de vagas pelo critério étnico-social para ingresso em instituições de nível superior, é constitucional

e compatível com o princípio da impessoalidade, já que ambos têm por matriz comum o princípio constitucional da igualdade.

11. (VUNESP – PC/CE 2015)

Em grandes centros urbanos brasileiros, observa-se um desafio na questão da mobilidade urbana, ou seja, uma constante tensão entre o transporte de caráter individual e o transporte coletivo. Diante dos congestionamentos crescentes, por qual dos princípios implícitos da Administração Pública o administrador público deve se guiar para constituir uma política que privilegie o transporte coletivo em detrimento do transporte individual?

a) Pelo princípio da Inteligibilidade.

b) Pelo princípio da Razoabilidade.

c) Pelo princípio do Interesse Público.

d) Pelo princípio da Eficiência.

e) Pelo princípio da Alocação.

12. (VUNESP – IPT/SP 2014)

Assinale a alternativa correta.

a) O regime jurídico administrativo é amparado por dois princípios basilares, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

b) O regime jurídico administrativo e o regime jurídico da Administração Pública são expressões sinônimas.

c) A supremacia do interesse público, que orienta o regime jurídico administrativo, é um princípio previsto expressamente na Constituição Federal.

d) O regime jurídico administrativo não contempla qualquer restrição à administração.

e) A Administração Pública é regida exclusivamente pelo regime jurídico administrativo.

13. (VUNESP – DPE/MS 2014)

A expressão regime jurídico-administrativo é utilizada para designar

a) os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública.

b) o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração Pública e que não se encontram nas relações entre particulares.

c) as restrições a que está sujeita a Administração Pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, excluindo-se de seu âmbito as prerrogativas da Administração.

d) as prerrogativas que colocam a Administração Pública em posição de supremacia perante o particular, excluindo-se de seu âmbito as restrições impostas à Administração.

14. (VUNESP – ITESP 2013)

Assinale a alternativa correta sobre o princípio da continuidade do serviço público.

a) Também traduz o poder que a Administração Pública tem de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, por meio de medidas para impedir quaisquer atos que o ponham em risco.

b) Tem como uma das consequências a necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas.

c) Assegura a todos o acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte, quando necessário ao exercício da atividade pública, a fim de resguardar a segurança da sociedade.

d) Permite a desapropriação para o fomento de atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do país, assim como a possibilidade de encampação de concessão.

e) Assegura à Administração Pública a utilização de equipamentos e instalações da empresa com quem contrata, para observar a necessária adequação da indisponibilidade do interesse público.

15. (VUNESP – CREMESP 2011)

Segundo Bandeira de Mello, "apesar de não se radicar em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros dispositivos aludam a ele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente e os institutos da desapropriação e da requisição, é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade".

Trata-se do princípio da

a) segurança jurídica.

b) supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

c) razoabilidade.

d) ampla defesa.

e) proporcionalidade.

16. (VUNESP – Prefeitura de São Paulo/SP 2015)

O caput do artigo 37, na Constituição Federal de 1988, estabelece princípios constitucionais a serem observados e cumpridos pela administração pública direta e indireta. Um desses princípios refere-se à orientação, aos gestores públicos, de que o trato da coisa pública (res publica) tenha como objeto principal a prestação de serviços ao cidadão, cumprindo sua finalidade com qualidade. Esse princípio é o da

a) Moralidade.

b) Legalidade.

c) Publicidade.

d) Impessoalidade.

e) Eficiência.

17. (VUNESP – Câmara Municipal de Jaboticabal/SP 2015)

Entre os princípios constitucionais consagrados à Administração Pública, aquele que é específico do Estado de Direito, que o qualifica e que lhe dá a identidade própria, é o da

a) impessoalidade.

b) legalidade.

c) moralidade.

d) publicidade.

e) eficiência.

18. (VUNESP – SAAE/SP 2014)

Sobre os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, é correto afirmar que

a) os cânones da boa-fé e da lealdade, que devem reger as relações com a sociedade, são inerentes ao princípio da eficiência.

b) em razão do princípio da publicidade, o sigilo no âmbito da Administração somente poderá ser admitido quando imprescindível à segurança da Sociedade ou do Estado.

c) o princípio da publicidade se traduz na conduta da Administração de tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimentosas.

d) uma providência administrativa que não consegue passar pelo crivo da razoabilidade acaba por violar o princípio da finalidade.

e) o princípio da motivação é necessário unicamente na identificação das justificativas do ato administrativo vinculado, que deverão ser pormenorizadas.

19. (VUNESP – Prefeitura de Cubatão – 2012)

"O Princípio da confere à Administração Pública o controle sobre as entidades por ela criadas, com a finalidade de fiscalizar seus atos, anulando-os quando eivados de vícios insanáveis ou os revogando por conveniência e oportunidade, possibilitando a punição dos agentes que infringirem as normas legais ou regulamentares".

Assinale a alternativa que preenche corretamente a lacuna da assertiva.

(A) Impessoalidade.

(B) Moralidade.

(C) Publicidade.

(D) Razoabilidade.

(E) Autotutela.

Gabarito

1. d
2. e
3. d
4. e
5. b
6. d
7. b
8. d
9. b
10. e
11. c
12. a
13. b
14. b
15. b
16. e
17. b
18. b
19. e

RESUMO DIRECIONADO

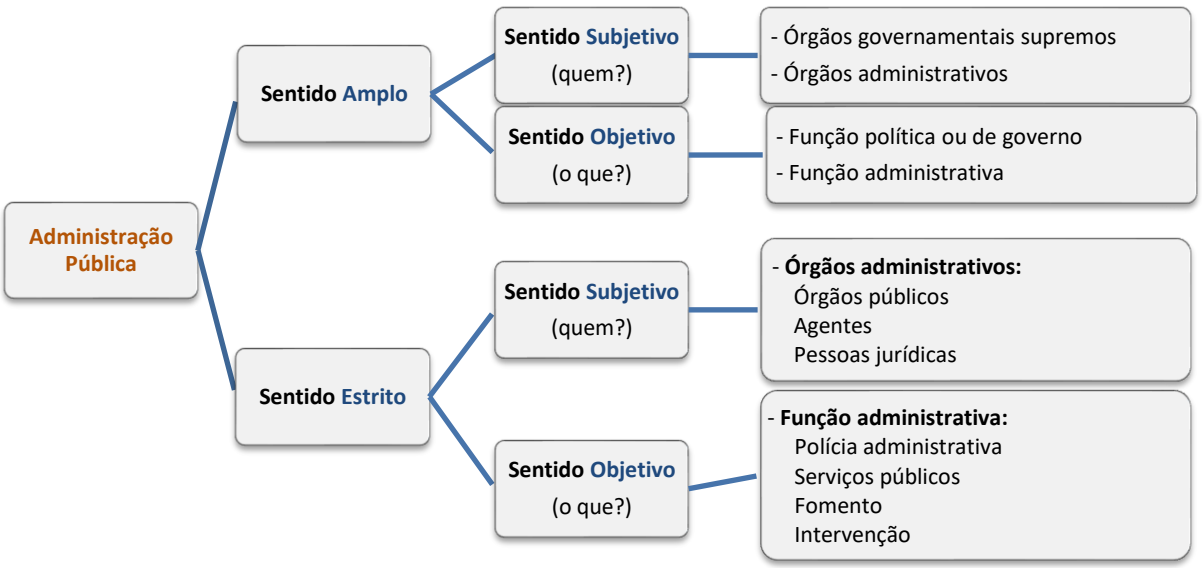
➢ **Poderes do Estado:** tripartição flexível; cada Poder desempenha **funções típicas** e, de modo acessório, **funções atípicas**, com características das funções típicas dos demais Poderes.

Poderes do Estado

- **Legislativo**
  - **Função típica:** legislativa ou normativa (elaboração de normas gerais e abstratas).
  - **Funções atípicas:** administrativa (organização dos serviços internos) e jurisdicional (Senado julga PR nos crimes de responsabilidade)
- **Judiciário**
  - **Função típica:** jurisdicional (aplicação da lei para solução de conflitos entre litigantes).
  - **Funções atípicas:** administrativa (organização dos serviços internos) e legislativa (elaboração dos regimentos internos dos Tribunais)
- **Executivo**
  - **Função típica:** administrativa (aplicar a lei para prover de maneira imediata e concreta o interesse público).
  - **Função atípica:** legislativa (edição de medidas provisórias); ***não exerce função jurisdicional típica***, mas apenas sem definitividade (coisa julgada administrativa).

➢ **Governo:** conjunto de Poderes e órgãos responsáveis pela **função política do Estado**, de comando, direção e fixação de diretrizes e planos para atuação estatal (políticas públicas).

➢ **Administração Pública – sentidos: amplo x estrito; subjetivo, formal, orgânico x objetivo, material, funcional.**



➢ **DIREITO ADMINISTRATIVO:** ramo do **direito público** que tem por objeto os **órgãos, agentes** e **pessoas jurídicas** administrativistas que integram a **Administração Pública,** a atividade jurídica **não contenciosa** que exerce e os **bens** de que se utiliza para a consecução de seus **fins, de natureza pública**.

Fontes de Dir. Adm.

- **Lei:** Constituição e lei em sentido estrito **(fontes primárias);** demais normas (**fontes secundárias**)
- **Doutrina**: teses e teorias (**fonte secundária** ou **indireta**).
- **Jurisprudência:** reiteradas decisões semelhantes não vinculantes (**fonte secundária** e **não escrita**); decisões vinculantes e com eficácia erga omnes (**fontes principais**).
- **Costume e praxe administrativa:** apenas se não for contra a lei (**fonte secundária** e **não escrita**)

Outras fontes: tratados internacionais, princípios.

Princípios básicos da Administração Pública

➢ **Princípios EXPRESSOS** (CF, art. 37, caput):

L I M P E → Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.

Aplicáveis a **toda Administração Pública**, direta e indireta, de qualquer dos Poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos **particulares** no exercício de função pública.

Legalidade

- **A Administração só pode agir segundo a lei (em sentido amplo).**
- Para a Administração: restrição de vontade; para os particulares: autonomia de vontade.
- Legalidade (agir conforme a lei) X Legitimidade (observar também os demais princípios).
- **Restrições à legalidade:** estado de defesa, estado de sítio e medidas provisórias.

Impessoalidade

- **Atos devem ser praticados tendo em vista o interesse público, e não os interesses pessoais do agente ou de terceiros.**
- Três aspectos: isonomia, finalidade pública e não promoção pessoal.
- Ex: concurso público e licitação.
- Proíbe nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal, inclusive do partido.
- Permite que se reconheça a validade de atos praticados por agente de fato.
- Ato pode ser anulado, por desvio de finalidade.

Moralidade

- **Necessidade de atuação ética dos agentes públicos (moral administrativa).**
- Conceito indeterminado, mas passível de ser extraído do ordenamento jurídico.
- Aspecto vinculado; permite a anulação dos atos administrativos.
- Nepotismo: não necessita de lei formal; não se aplica a agentes políticos.

Publicidade

- **A Administração deve dar transparência a seus atos.**
- Permite o controle da legalidade e da moralidade dos atos administrativos.
- **Restrições à publicidade:** segurança da sociedade e do Estado; proteção à intimidade ou ao interesse social.
- Publicidade (diversos meios) ≠ Publicação (divulgação em órgãos oficiais).
- Publicidade não é considerada elemento de formação do ato administrativo, e sim requisito de eficácia.
- O ato não publicado permanece válido, mas sem produzir efeitos perante terceiros.
- STF permite a divulgação do nome, do cargo e da remuneração dos servidores públicos, mas não do CPF, da identidade e do endereço, como medida de segurança.

Eficiência

- **Atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional**, buscando-se maior produtividade e redução dos desperdícios de recursos.
- Princípio ligado à Reforma do Estado (administração gerencial).
- **Possui dois focos**: conduta do agente público e organização interna da Administração.
- Ex: avaliação de desempenho; contratos de gestão com fixação de metas; celeridade na tramitação dos processos administrativos e judiciais.
- *Não pode se sobrepor ao princípio da legalidade* (deve ser buscada com observância aos parâmetros e procedimentos previstos na lei).

➢ **Regime jurídico-administrativo:** sistema que dá **identidade** ao Direito Administrativo, caracterizado por dois princípios básicos:

- **Supremacia do interesse público: prerrogativas** e **privilégios** da Administração Pública (ex: poder de polícia; poder de modificar unilateralmente contratos etc.).
- **Indisponibilidade do interesse público: restrições** impostas pela lei à Administração (ex: necessidade de realizar concurso público e licitação; restrições à alienação de bens públicos).

Leitura complementar

Estado

A civilização, desde seus primórdios, se organiza em grupos e executa atividades de cunho administrativo. O chefe da tribo, por exemplo, coordenava a caça, solucionava conflitos pessoais dos membros da aldeia e adotava medidas necessárias à preparação para a guerra.

A doutrina, porém, diverge sobre se essas comunidades primitivas poderiam ou não ser classificadas como Estado. Algumas correntes defendem que a sociedade teria tido precedência sobre a formação do Estado, o qual teria nascido apenas quando passou a apresentar características bem definidas.

Não obstante, é fato que o Estado moderno teve sua origem a partir das revoluções liberais ocorridas nos séculos XVIII e XIX, notadamente a Revolução Francesa e a independência norte-americana. Após esses movimentos, o governante deixou de ser o centro do poder, posição que passou a ser ocupada pelos cidadãos. De acordo com esse modelo, a existência do Estado se justifica como meio para **harmonizar**, **definir limites** ou para efetivamente **permitir** o exercício dos direitos dos cidadãos.

Atualmente, a organização do Estado é **matéria constitucional** no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e às garantias dos governados.

No seu dia-a-dia, você deve perceber que o termo "Estado", possui diversos significados coloquiais, **dependendo do contexto** em que ele é utilizado. "Estado" pode ser empregado, por exemplo, com o significado de *Governo*, ou de *Administração Pública*, se referindo aos órgãos e agentes que administram os recursos públicos e prestam serviços à sociedade, como a Presidência da República, os Ministérios, a Receita Federal, as polícias, os órgãos ambientais, dentre outros. Nesse sentido, ouvimos frases do tipo "*o Estado deve assegurar a segurança pública e a educação da sociedade; o Estado brasileiro precisa ser diminuído.* O termo também pode se referir ao nosso país, a República Federativa do Brasil, especialmente nas relações internacionais (*ex: o Estado brasileiro condenou o atentado terrorista ocorrido no Oriente Médio*). "Estado", ainda, pode significar os Estados-membros, como São Paulo, Minas Gerais, Goiás, etc.

No nosso curso, o termo Estado poderá ser empregado com todos esses significados, embora o mais comum seja como sentido de "Administração Pública", face ao escopo do Direito Administrativo.

Em seguida, vamos estudar os aspectos mais importantes da organização do Estado. Antes, porém, vamos aprender como a doutrina o define.

Conceito de Estado

Conforme ensina Hely Lopes Meireles, o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Nas palavras do ilustre doutrinador, *"do ponto de vista sociológico, o Estado é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com poder superior de ação, mando e coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana".*

O nosso Código Civil caracteriza o Estado como **pessoa jurídica de direito público interno** (art. 40 e 41). Portanto, o Estado é um ente com personalidade jurídica própria (ele tem um "CNPJ"), ou seja, é um sujeito capaz de adquirir **direitos** e **obrigações** na ordem jurídica, podendo se relacionar tanto *internamente* – com seus servidores e empregados, com os cidadãos, com as empresas etc. – quanto *externamente* – com outros Estados soberanos ("países").

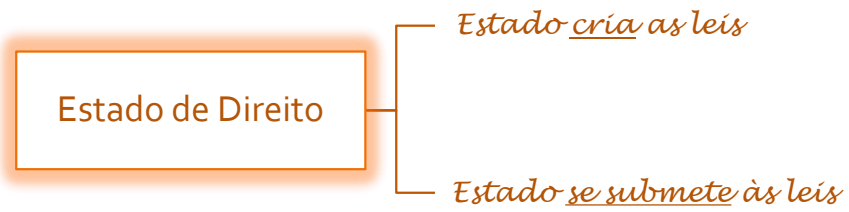
Ao tratar do conceito de Estado, costuma-se também fazer referência ao conceito de **Estado de Direito**. O Brasil, por exemplo, é um Estado de Direito, conforme prescreve o art. 1º da Constituição Federal:

> *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em* ***Estado Democrático de Direito*** *(...)*

Hely Lopes Meireles diz que o Estado de Direito é aquele **juridicamente organizado** e **obediente às suas próprias leis**, ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito deve **sujeitar-se a ele**. Portanto, para caracterizar o Estado de Direito, não basta apenas a existência de um ordenamento jurídico para balizar a atuação do Estado; também é necessária a criação de mecanismos para assegurar que o próprio Estado e a sociedade cumpram as normas presentes nesse ordenamento.

A ideia de Estado de Direito surgiu para fazer frente ao chamado **Estado Absolutista**, no qual o poder centrava-se na figura do **soberano** (rei, príncipe), cujos atos não comportavam controle, sob o postulado de que o rei não podia errar ou que o conteúdo do direito valia o mesmo que a vontade do príncipe.

Os princípios do Estado de Direito vieram, então, para **impor freios** à atividade estatal, utilizando a **lei** como mecanismo de contenção do poder, mediante a fórmula do *"rule of law"* (o Estado é que cria as regras, mas também deve se sujeitar a elas). E é aí que está a importância do conceito de Estado de Direito para o estudo do Direito Administrativo, pois indica que o **Estado deve se submeter às regras** desse ramo do direito quando estiver exercendo sua função administrativa.

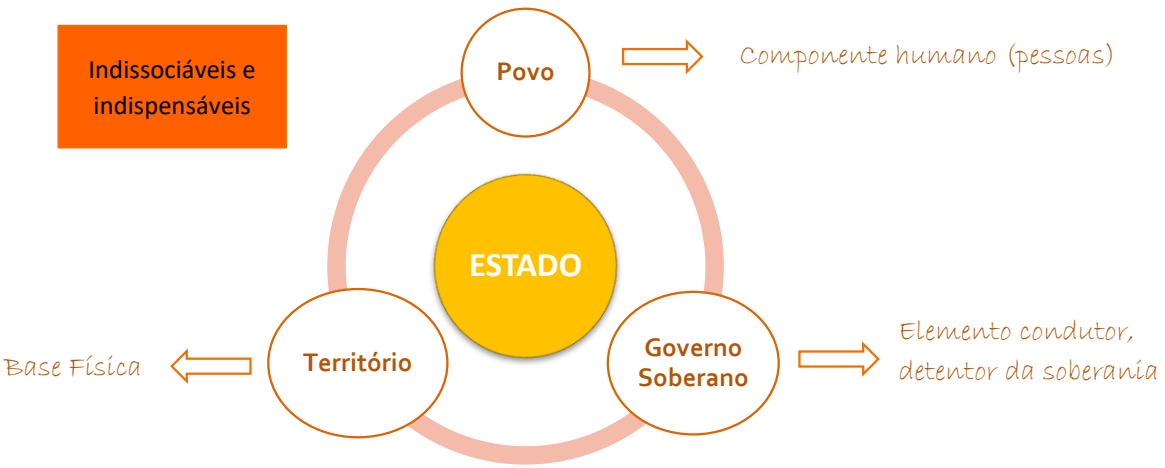


Definido o conceito de Estado, vamos agora apresentar algumas subdivisões igualmente importantes para nossa disciplina.

Elementos do Estado

O Estado é formado por três elementos: **povo, território** e **governo soberano**.

Esses três elementos são **indissociáveis** e **indispensáveis** para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. *Povo*, então, é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; *Governo Soberano*, o elemento condutor do Estado.



A **soberania** é característica própria dos Estados independentes, indicando que possuem poder absoluto para se **organizar** e se **conduzir** segundo a livre vontade de seu povo. A vontade do Estado, derivada da vontade de seu povo, se manifesta através dos denominados *Poderes de Estado*.

Poderes de Estado

O poder geral e abstrato do Estado, decorrente da sua soberania, divide-se em **três** segmentos funcionais, segundo a clássica tripartição concebida por Montesquieu e até hoje adotada nos Estados de Direito. Por essa classificação, os Poderes de Estado são o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário**.

Tais poderes figuram de forma expressa na nossa Constituição:

> *Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Um dos fundamentos dessa tripartição é evitar que todo o poder se concentre nas mãos de uma só pessoa ou órgão. Serve também para **especializar** as funções básicas do Estado.

Com efeito, a cada um dos Poderes corresponde uma **função típica**, desempenhada com *preponderância* pelo respectivo Poder.

Assim, ao **Poder Legislativo** foi cometida a **função legislativa**, ou seja, a elaboração das leis; ao **Executivo**, a **função administrativa**, isto é, a execução da lei; e, ao **Judiciário**, a **função jurisdicional (ou judicial)**, ou seja, a aplicação da lei para solução de conflitos concretos entre litigantes.

Fique atento!!

Para o estudo do Direito Administrativo, em particular, a função que mais interessa é a **função administrativa**, pela qual o Estado, aplicando a lei, cuida da gestão de todos os seus interesses e os de toda a coletividade.

Di Pietro ensina que a função administrativa caracteriza-se por prover de maneira **imediata** e **concreta** as exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos preestabelecidos em lei. Trata-se, portanto, dos atos do Poder Público que produzem efeitos concretos na sociedade – como a realização de uma compra, a contratação de um servidor, a prestação de um serviço -, o que é diferente da produção de uma lei, por exemplo, que produz efeitos gerais e abstratos.

Por ser muito ampla e abranger uma gama de situações, alguns autores preferem enxergar a função administrativa como uma função **residual**: excluída a função legislativa, pela qual se criam normas jurídicas, e a jurisdicional, que se volta especificamente para a solução de conflitos de interesses, todo o restante espelha o exercício da função administrativa.

Detalhe importante é que os Poderes não se limitam ao exercício da sua **função típica**. Na verdade, cada Poder exerce sua função típica **com preponderância, mas não com exclusividade**.

Atenção!! ***Não há exclusividade no exercício das funções típicas, e sim preponderância.***

De fato, *sempre que autorizados pela Constituição*, cada Poder também desempenha, de modo acessório, **funções atípicas**, vale dizer, atividades com características das funções pertencentes aos outros Poderes. Estabelecem-se, assim, pontos de interseção entre eles.

Portanto, na realidade não há propriamente uma divisão rígida entre os Poderes. Diz-se que nosso regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da **especialização** de funções.

Embora sejam independentes entre si, todos os Poderes devem atuar em **equilíbrio** e **harmonia** para atingir os fins previstos na Constituição. Este é o fundamento do chamado **sistema de freios e contrapesos**, no qual um Poder limita o outro, de forma a ser evitada a supremacia de qualquer deles sobre os demais.

O Legislativo, por exemplo, cuja função precípua é a **normativa**, exerce a **função jurisdicional** quando o Senado processa e julga o Presidente da República ou os Ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I e II). Exerce também a **função administrativa** quando organiza seus serviços internos (CF, art. 51, IV, e 52, XIII) ou quando exerce a gestão de seus bens, pessoal e serviços.

O Judiciário, por sua vez, cuja função típica é a **jurisdicional**, exerce a **função legislativa** ao elaborar os regimentos internos dos Tribunais (CF, art. 96, I, "a"); desempenha, ainda, a **função administrativa**, quando organiza seus serviços (CF, art. 96, I e II) ou quando exerce a gestão de seus bens, pessoal e serviços.

Já o Executivo, ao qual incumbe precipuamente a **função administrativa**, desempenha também a **função legislativa** quando expede decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (CF, art. 84, IV) ou quando edita medidas provisórias (CF, art. 62) ou leis delegadas (CF, art. 68).

Fique atento!!

Nosso ordenamento jurídico ***não*** admite o exercício da **função jurisdicional** pelo Poder Executivo. Conforme ensina Carvalho Filho, a função jurisdicional típica, assim considerada aquela capaz de resolver conflitos com o cunho de definitividade (res judicata ou coisa julgada), é praticamente monopolizada pelo Judiciário, e só em *casos excepcionais*, expressamente mencionados na Constituição, ela é desempenhada pelo Legislativo.

Isso porque entre nós, como veremos ainda nesta aula, vige o **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV), pelo qual qualquer interessado pode sempre buscar seus direitos junto ao Judiciário. Assim, ainda que o Executivo solucione contendas em processos administrativos de sua competência, estas não constituirão coisa julgada, em sentido estrito, eis que poderão ser levadas à apreciação do Judiciário.

No entanto, frise-se que existem doutrinadores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Melo, a defender que o Executivo exerce jurisdição, porém *sem definitividade*, ou, dizendo de outra forma, com definitividade apenas no âmbito da própria Administração, formando a chamada **coisa julgada administrativa**. Como exemplo, têm-se os processos perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que tem competência para julgar as infrações contra a ordem econômica ou os processos de questionamento tributário submetidos aos chamados "Conselhos de Contribuintes[32]".

Em suma, o ponto a ressaltar para o estudo do Direito Administrativo é que, no Brasil, **todos os Poderes exercem atividades de natureza administrativa**, e não apenas o Poder Executivo. Em outras palavras, a Administração Pública brasileira não se restringe ao Poder Executivo. No Legislativo, por exemplo, existem as chamadas "Mesas", tais como a Mesa da Câmara dos Deputados ou a Mesa do Senado Federal, órgãos administrativos responsáveis pela gestão dos bens, serviços e pessoal das casas legislativas. De forma semelhante, no Judiciário, existem as denominadas "Secretarias", que desempenham as funções administrativas dos tribunais em geral. Como veremos mais adiante, seja qual for o órgão que exerça atividade administrativa, sempre deverá observar as regras e princípios norteadores do Direito Administrativo.

[32] Celso Antônio Bandeira de Melo (2010, p. 34).

Critérios usados para definir o Direito Administrativo

A par dos conceitos apresentados pelos autores modernos, vale também conhecer algumas definições tradicionais, as quais podem ser sistematizadas segundo os **critérios** adotados para formulá-las. A maioria dessas definições foi alvo de críticas e, por isso, foram sendo aperfeiçoadas ao longo tempo, até culminarem nos conceitos atuais. Vamos estudar esses critérios e respectivas críticas com base nas lições da professora Di Pietro.

Escola do serviço público

Por esse critério, o direito administrativo se resume às regras de organização e gestão dos **serviços públicos**, os quais podem ser considerados em sentido **amplo** ou **estrito**.

Tal critério é incompleto, visto que, a depender do sentido (amplo ou estrito) que se atribua a "serviço público", o conceito formulado ou ultrapassa o objeto do Direito Administrativo (sentido amplo) ou deixa de lado matérias a ele pertinentes (sentido estrito).

Com efeito, considerando os serviços públicos em sentido **amplo**, abrangendo, assim, todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita, o Direito Administrativo incluiria situações e normas que pertencem a outros ramos do direito público, como o Direito Constitucional e o Direito Processual, e também normas de direito privado, a exemplo das normas que disciplinam as atividades industriais e comerciais do Estado.

Por sua vez, considerando os serviços públicos em sentido **estrito**, o Direito Administrativo se restringiria às atividades exercidas pelo Estado para a satisfação das necessidades coletivas, com submissão a regime exorbitante do direito comum[33], isto é, de direito público. *Excluiria*, portanto, algumas matérias que não se adaptam perfeitamente ao conceito de serviço público, como, por exemplo, quando o Estado interdita um estabelecimento com base no seu poder de polícia, assunto que também é objeto de estudo desse ramo do Direito. Por esse conceito estrito, o Direito Administrativo também *não* abrangeria as atividades exercidas pelo Estado sob regime de direito privado.

Critério do Poder Executivo

Por essa corrente, o Direito Administrativo disciplina a organização e a atividade do **Poder Executivo**, apenas.

Essa definição da mesma forma é imperfeita, visto que os outros Poderes (Legislativo e Judiciário) também exercem atividade administrativa. Ademais, algumas atividades do Poder Executivo são regidas por outros ramos do Direito, a exemplo da competência dos órgãos superiores, reguladas pelo Direito Constitucional, e da celebração de tratados e declaração de guerra, reguladas pelo Direito Internacional, sem falar nas atividades submetidas ao direito privado, Civil e Comercial. Aliás, deve-se ressaltar que, a par da função administrativa, o Poder Executivo também exerce a chamada *função de governo*, a qual **não** se inclui no âmbito de estudo do Direito Administrativo, por ser, como vimos, de cunho político, consubstanciada na elaboração de políticas públicas e no estabelecimento de diretrizes, e não na mera execução dessas políticas e diretrizes.

Critério das relações jurídicas

Os que adotam esse critério conceituam o Direito Administrativo como o conjunto de normas que regem as **relações entre a Administração e os administrados**.

[33] Isto é, que extrapola o direito comum, assegurando à Administração determinadas prerrogativas que a colocam em posição de desigualdade (superior) em relação aos particulares.

A crítica que se faz a essa definição é que outros ramos do Direito, como o Constitucional, o Penal, o Eleitoral e o Tributário, também têm por objeto relações dessa natureza. Além disso, o critério não abarca outras questões estudadas pelo Direito Administrativo, como a organização da Administração Pública, a atividade que ela exerce e os bens de que se utiliza.

Critério teleológico

Em direito, teleologia é o estudo especulativo da causa, da essência, alcance ou fim das normas legais[34].

Assim, conforme a vertente do critério teleológico, o Direito Administrativo seria o sistema de **princípios jurídicos** e de **normas** que regulam a atividade do **Estado** para o cumprimento dos seus fins, de utilidade pública.

O conceito também é alvo de crítica, eis que não delimita quais seriam os fins do Estado (podendo abranger inclusive a função legislativa, que não se insere no âmbito de estudo do Direito Administrativo). Veja que, na definição do critério teleológico, não se fala em "atividade administrativa", "função administrativa" nem mesmo em "Administração".

Critério negativo ou residual

Por esse critério, o Direito Administrativo tem por objeto as atividades desenvolvidas para a consecução dos fins estatais, **excluídas a legislação** (formulação de leis pelo Poder Legislativo) **e a jurisdição** (solução de lides pelo Poder Judiciário). Em outras palavras, compreende o estudo de **toda atividade do Estado que não esteja compreendida na função legislativa ou na jurisdicional**.

Perceba que, ao se referir ao cumprimento dos fins do Estado, esse critério, de certa forma, se liga ao critério teleológico.

Uma crítica à definição com base no critério negativista ou residual é que ela se limita às atividades desenvolvidas pelo Estado, não abarcando outras questões também estudadas pelo Direito Administrativo, como a organização da Administração Pública e as relações com os administrados.

Critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado

Com base nesse critério, tem-se que o Direito Administrativo regula a **atividade jurídica não contenciosa** do Estado e a constituição dos **órgãos e meios** de sua ação em geral. Portanto, leva-se em consideração a atividade concreta exercida pelo Estado (**sentido objetivo**) e os órgãos estatais que a exercem (**sentido subjetivo**).

Esse critério aproxima-se das definições modernas, porém não trata especificamente da função administrativa.

Critério da Administração Pública

Por essa linha, o Direito Administrativo é o **conjunto de princípios que regem a Administração Pública**, considerando suas atividades administrativas, os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem, sua organização e suas relações com os particulares, enfim, regula seus direitos e obrigações por ocasião do desempenho da atividade administrativa.

É o critério **mais aceito** pela doutrina brasileira moderna, tendo como exemplo a definição de Hely Lopes Meireles apresentada anteriormente.

---

[34] Dicionário Michaelis online.

Critérios usados para definir o objeto do Direito Administrativo

Vários critérios foram utilizados ao longo do tempo para delimitar o objeto do Direito Administrativo, de forma semelhante ao que ocorreu em relação ao conceito. Para aprender os critérios que delimitaram o objeto do Direito Administrativo no correr da História, vamos mais uma vez nos valer das lições da professora Di Pietro.

Escola legalista, exegética, empírica ou caótica

Em suas origens, na França, o Direito Administrativo era compreendido como sinônimo de **direito positivo**, ou seja, conjunto de regras expressas em leis e regulamentos que tratam de Administração Pública nas suas relações internas e com os cidadãos.

Nessa época, o Direito Administrativo baseava-se no estudo das leis e demais normas e de sua **interpretação** pelos tribunais administrativos, órgãos alheios ao Poder Judiciário que eram encarregados de dirimir as contendas entre Administração e administrados.

A principal crítica ao critério legalista é que ele desprezava a carga normativa dos princípios. Para os críticos, o objeto Direito Administrativo é mais amplo que o mero comentário a leis e regulamentos, também compreendendo, por exemplo, a elaboração de princípios e conceitos doutrinários.

Direito Administrativo e ciência da administração

Em um segundo momento, o objeto de estudo do Direito Administrativo começou a ser ampliado, procurando-se fixar os princípios informativos de seus institutos. Para tanto foram utilizados elementos da Ciência da Administração, matéria de natureza não propriamente jurídica.

Contudo, com o advento das transformações sociais geradas pela Revolução Industrial, surgiu a necessidade de se segregar esses ramos do conhecimento. O objeto do Direito Administrativo passou então a focar na **atividade jurídica** do Estado, *com exclusão das funções legislativa e jurisdicional*; para a Ciência da Administração restou a **atividade social**, compreendendo a valoração das várias formas de ingerência do Estado na ordem econômica e social.

Em suma, o Direito Administrativo passou a cuidar das normas e princípios jurídicos que regem a Administração Pública e suas relações com os particulares, excluídas as funções legislativa e jurisdicional, enquanto a Ciência da Administração passou a estudar e a valorar a utilidade e a oportunidade dessa atuação.

Esse segundo momento tampouco é isento de críticas. Diz-se que, sob certo aspecto, o objeto do Direito Administrativo foi reduzido, porque dele foi retirada a possibilidade de avaliação da utilidade e da conveniência das políticas públicas.

Critério técnico-científico de estudo do Direito Administrativo

À medida que se reduziu o objeto do Direito Administrativo às matérias de natureza jurídica, a sua construção doutrinária passou a ser feita de forma muito mais **sistemática** e **científica**, com a preocupação de definir os seus institutos específicos e princípios informativos.

Com o aperfeiçoamento da sistematização doutrinária, o Direito Administrativo acabou por se afastar da escola legalista que, como vimos, desconsiderava os princípios e a produção dos doutrinadores, passando a ser desenvolvido com base em **método técnico-jurídico**.

Referências

Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014.

Bandeira de Mello, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Borges, C.; Sá, A. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.

Carvalho Filho, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

Furtado, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Knoplock, G. M. **Manual de Direito Administrativo: teoria e questões**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Scatolino, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. JusPODIVM, 2014.