DIREÇÃO
CONCURSOS

Aula 00

Noções de Direito Administrativo para PGDF

Prof. Erick Alves

Sumário

SUMÁRIO 2
APRESENTAÇÃO 3
NOÇÕES SOBRE NORMAS JURÍDICAS, REGRAS E PRINCÍPIOS 4
REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO 5
PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 11
PRINCÍPIOS EXPRESSOS 11
PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS OU RECONHECIDOS 37
QUESTÕES COMENTADAS DA BANCA CESPE 51
LISTA DE QUESTÕES 79
GABARITO 89
RESUMO DIRECIONADO 90
LEITURA COMPLEMENTAR 92
INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO 92
REFERÊNCIAS 93

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.

Este curso tem como objetivo abordar os conteúdos de **Direito Administrativo** que poderão ser cobrados no próximo concurso da **PGDF**.

Nesta aula, vamos abordar o seguinte tópico:

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO: *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 50;***
2) **Bateria de questões comentadas da banca organizadora do concurso, para conhecer a banca e o seu nível de cobrança** – ***estudo obrigatório, págs. 51 a 78;***
3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito, para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários** – ***estudo facultativo, pág. 79 a 89;***
4) **Resumo Direcionado, para auxiliar na revisão** – ***estudo facultativo, pgs. 90 a 91.***
5) **Leitura complementar, para quem quiser aprofundar o conteúdo** – ***estudo facultativo, pág. 92.***

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, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, 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!

Noções sobre normas jurídicas, regras e princípios

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[1].

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.

[1] 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[2]. 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**

[2] RMS 24339

especiais à atuação dessa mesma Administração, não existentes – nem as prerrogativas nem as restrições – nas relações típicas de direito privado[3].

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*"[4]. 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.

[3] Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 10).
[4] A expressão "direitos dos administrados" também pode ser entendida como "**restrições** à Administração".

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, 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.

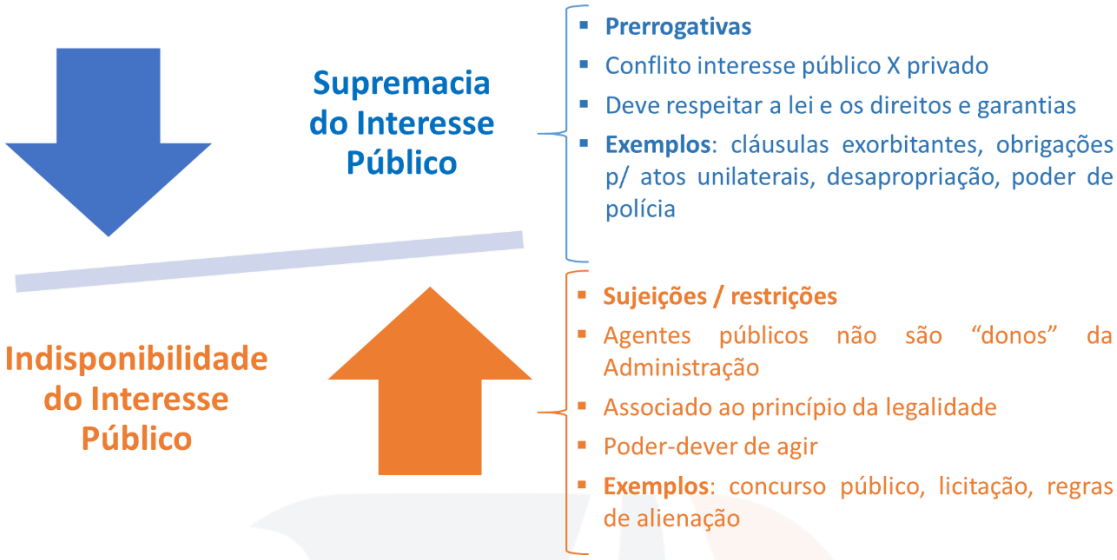
De fato, **a lei é o instrumento que traduz a vontade do povo**, verdadeiro proprietário do patrimônio e do interesse público, cuja satisfação constitui dever da Administração. Assim, as restrições impostas pela lei limitam a atividade da Administração a determinados fins e princípios alinhados ao interesse 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 básicos da Administração Pública

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[5].

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. Vejamos.

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**.

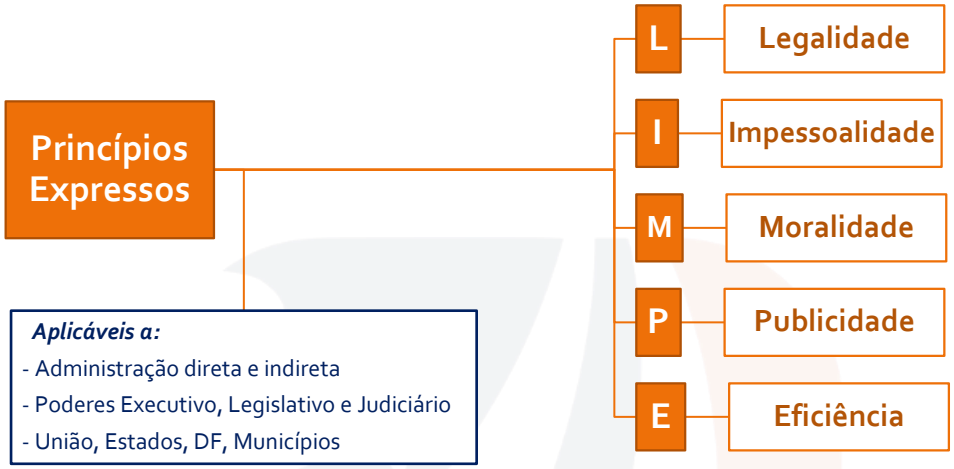
Aliás, até mesmo **particulares que estejam no exercício de função pública**, como as Organizações Sociais que recebem recursos públicos para o desempenho de atividades de interesse geral, acham-se obrigadas a observar os aludidos princípios[6].

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

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

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.

A doutrina classifica como "expressos" apenas os princípios enunciados no art. 37, *caput* da Constituição. Todos os demais, inclusive os previstos nas normas infraconstitucionais[7], são considerados princípios **implícitos**, uma vez que são decorrência lógica das disposições da Carta Magna.



[7] 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**.

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 (...)*

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:

1. **Estado de defesa (CF, art. 136);**
2. **Estado de sítio (CF, art. 137 a 139); e**
3. **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[8].

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

Impessoalidade

Comumente, o **princípio da impessoalidade** admite seu exame sob os seguintes aspectos[9]:

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.

[8] Knoplock (2013, p. 138-139)
[9] Furtado (2014, p. 83-84)

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[10].

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**.

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,

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

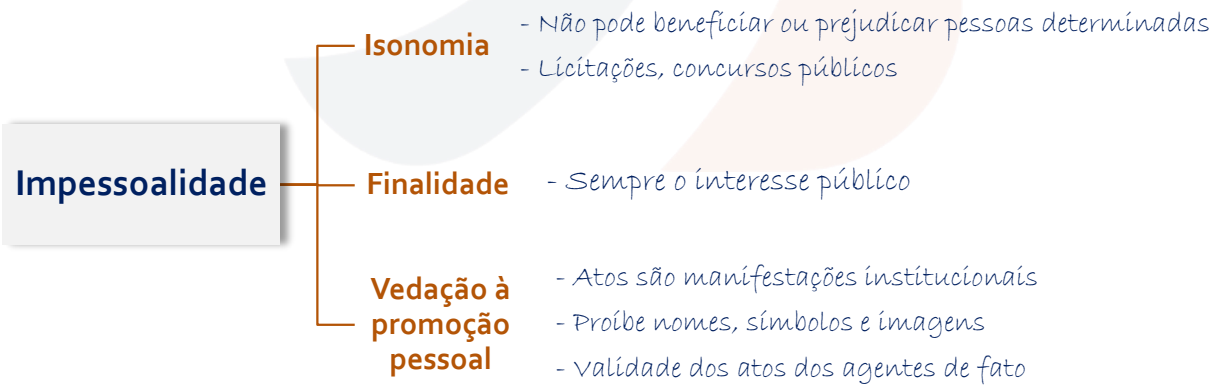
inclusive, entende que essa vedação atinge também qualquer menção ao **partido político** do administrador público[11].

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*"[12].



[11] Ver RE 191.688/RS.

[12] 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.

No plano legal, a Lei 9.784/1999 refere-se aos conceitos de moralidade ao prescrever que "*nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo **padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé***[13]*"*.

Existe também a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o **conflito de interesses** no Poder Executivo federal, tratando do relacionamento entre setor público e privado e os interesses subjacentes.

Outra norma relevante é o Código de Ética do servidor público civil federal (Decreto 1.171/1994), o qual dispõe que o "servidor público não poderá jamais desprezar o **elemento ético** de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto".

Ademais, a norma prescreve que a "moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o **fim é sempre o bem comum**. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo". Assim, vê-se que um parâmetro básico a ser utilizado para avaliar a moralidade de determinada conduta é verificar se o agente público teve for fim o interesse comum, e não seus interesses pessoais.

De se destacar também a **Súmula Vinculante nº 13 do STF**[14], 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:

[13] Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso IV.

[14] Súmula Vinculante 13.

> *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

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)[15] e também do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[16], a plena efetividade da moralidade administrativa ***independe da existência de lei que proíba a conduta reprovada***.

Atenção!!

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

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".

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;*

[15] Rcl 6702-PR
[16] RMS 15.166-BA

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[17]".

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

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

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**.

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

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[18]).

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:

6. **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).**

[18] 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.

7. **Exigência de que os servidores públicos participem de cursos de aperfeiçoamento para que possam ser promovidos na carreira (CF, art. 39, §2º).**
8. **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);**
9. **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);**
10. **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[19].

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 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**.

Questão interessante diz respeito ao controle da observância ao princípio da eficiência.

[19] 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".

Por um lado, é certo que os **controles internos administrativos** (de caráter interno e processado pelos próprios órgãos administrativos), assim como o **controle externo** (a cargo do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas) podem exercer esse tipo de controle, a teor do que dispõe os artigos 70 e 74 da CF[20].

A polêmica, contudo, reside na possibilidade de o **controle judicial** avaliar a eficiência das ações governamentais.

Carvalho Filho entende que o controle judicial da eficiência **sofre limitações** e só pode incidir em caso de **comprovada ilegalidade**. Sobre o tema, o autor destaca formulação segundo a qual o *"Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência"*, nem invalidar atos administrativos invocando **exclusivamente** o princípio da eficiência[21]. A ideia é evitar que a atuação dos juízes represente indevida intervenção na esfera de competência constitucional atribuída aos órgãos da Administração.

Já Lucas Furtado defende que é **possível o Judiciário apreciar atributos de eficiência**, sob o argumento de que a *"adoção de soluções eficientes, morais, impessoais é vinculante para o administrador, e não pode se inserir em seu âmbito de discricionariedade"*. Com isso, seria possível a apreciação pelo Poder Judiciário de um ato administrativo quanto a sua eficiência, o que ensejaria, inclusive, a sua **anulação**.

Detalhando um pouco mais...

Eficiência não se confunde com **eficácia** nem com **efetividade**.

Tradicionalmente, diz-se que o foco da *eficiência* é a relação **custo/benefício**, isto é, menor volume de insumos (recursos financeiros, pessoal, tempo, material etc.) para o alcance dos resultados previstos. A eficácia, por sua vez, diz respeito ao alcance da **meta** prevista. Já a efetividade compreende os **resultados** alcançados, em termos de impacto sobre a população alvo.

Lucas Furtado preceitua que a eficiência é um dos aspectos da **economicidade**. Esta, além da eficiência, compreenderia também a eficácia e a efetividade. A economicidade, então, seria gênero do qual a eficiência, a eficácia e a efetividade seriam suas manifestações. Porém, o próprio autor ressalva que há importantes segmentos de nossa doutrina que equiparam *economicidade* à *eficiência*.

Para Lucas Furtado, o administrador público deve observar não só a *eficiência*, mas também a *eficácia* e a *efetividade* da sua atuação, eis que o próprio texto constitucional estabeleceu que a Administração Pública haverá de ser fiscalizada sob a ótica da **economicidade**, consoante seu art. 70.

O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente. Todavia, é possível que condutas administrativas apresentem apenas um outro atributo e não os demais.

Por exemplo, a obra de um hospital público construído no prazo previsto e com ótima relação custo/benefício foi **eficaz** (alcançou a meta) e **eficiente** (os recursos foram suficientes para o resultado previsto). Mas se o hospital não entrar em funcionamento por falta de pessoal e equipamentos específicos,

[20] *Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade**, **legitimidade**, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder.*

*Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:*

*II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia** e **eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

[21] Carvalho Filho (2014, p. 32-33).

a obra **não terá sido efetiva**, pois o resultado social não foi alcançado (não houve o impacto pretendido sobre a população alvo).

Carvalho Filho apresenta uma definição um pouco diferente sobre eficiência, eficácia e efetividade. Para o autor, a *eficiência* diz respeito à **conduta** do agente, ou seja, ao **modo** pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa. Por outro lado, a *eficácia* tem relação com os **meios** e **instrumentos** empregados pelos agentes; o sentido aqui é tipicamente **instrumental**. Finalmente, a *efetividade* é voltada para os **resultados** obtidos com as ações administrativas.

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"

Princípios implícitos ou reconhecidos

Como já adiantamos, nem todos os princípios a que a Administração Pública deve obediência encontram-se explícitos na Constituição Federal. Muitos deles estão expostos apenas nas normas infraconstitucionais, enquanto outros não estão previstos formalmente em norma alguma, mas são **reconhecidos** pela doutrina e pela jurisprudência por serem decorrência lógica dos ditames da Carta Magna, possuindo, assim, a **mesma relevância** que os princípios expressos.

Vejamos, então, alguns dos mais importantes princípios gerais implícitos da Administração Pública.

Razoabilidade e proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade muitas vezes são empregados como sinônimos. Entretanto, parte da doutrina costuma destacar algumas peculiaridades que os distinguiria. Vejamos.

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.

Assim, não basta que o ato administrativo tenha uma finalidade legítima. É necessário que os meios empregados pela Administração sejam adequados à consecução do fim almejado e, ainda, que sua utilização seja realmente necessária, especialmente quando se tratar de medidas restritivas ou punitivas. Por exemplo, como vimos em tópico anterior, seria *razoável* a lei exigir limites mínimos de altura para ingresso no cargo de agente de polícia; porém, a mesma exigência não seria *razoável* para o cargo de escrivão, dadas as atribuições da função.

Já o **princípio da proporcionalidade** se destina a **conter o excesso de poder**, isto é, os atos de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados ao fim a ser atingido. Por exemplo, as sanções devem ser *proporcionais* às faltas cometidas. Assim, uma infração leve deve receber uma pena branda enquanto uma falta grave deve ser sancionada com uma punição severa.

Viram como os conceitos se confundem? Não é tão fácil assim distingui-los. Por isso, alguns autores, como Maria Sylvia Di Pietro e Lucas Furtado, defendem que a **proporcionalidade constitui um dos aspectos da razoabilidade**, ou seja, a razoabilidade seria um princípio mais amplo, sendo a proporcionalidade uma de suas vertentes. Isso porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige *proporcionalidade* entre os meios que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar.

Frise-se que essa proporcionalidade exigida da Administração deve ser medida não pelos critérios pessoais do agente público, mas segundo **padrões comuns da sociedade** (o padrão do "homem médio").

Por exemplo, na jurisprudência do STJ, colhe-se precedente em que se reconheceu a falta de razoabilidade da exclusão de candidato em concurso público por não atender à convocação para a 2ª fase efetuada em Diário Oficial. No caso, a convocação deu-se *depois de oito anos*[22]! Logo, pelos **padrões médios da sociedade**, não seria razoável exigir do candidato que, durante tal prazo, acompanhasse diariamente o Diário Oficial na esperança de

[22] RMS 24.716

sua convocação. Ainda que o administrador que publicou a convocação, pessoalmente, entendesse diferente, não seria esse o comportamento esperado de um "homem médio"[23].

Em outro julgado, o Supremo Tribunal Federal, com fundamento, entre outros, no **princípio da razoabilidade**, entendeu que o art. 170 da Lei 8.112/1990 ("*Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor*") é inconstitucional[24]. No caso, o Pleno entendeu que, extinta a possibilidade de punição pelo decurso do prazo de prescrição, não seria *razoável* efetuar o registro dos fatos apurados no assentamento funcional do servidor, pois o mero registro seria uma forma de punição, com possíveis efeitos negativos na sua carreira.

Conforme ensina a doutrina, para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, deve apresentar **três fundamentos**:

11. **Adequação: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim pretendido;**
12. **Exigibilidade ou necessidade: a conduta deve ser necessária, não havendo outro meio que cause menos prejuízo aos indivíduos para alcançar o fim público;**
13. **Proporcionalidade em sentido estrito: as vantagens a serem conquistadas devem superar as desvantagens, ou seja, deve haver mais "prós" que "contras".**

A Lei 9.784/1999, em seu artigo 2º, parágrafo único, apresenta diversas aplicações dos princípios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**, por exemplo, ao determinar que os processos administrativos observem: o critério de "**adequação entre meios e fins**", **vedando** a "imposição de obrigações, restrições e sanções **em medida superior àquelas estritamente necessárias** ao atendimento do interesse público" (inciso VI); as "**formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados" (inciso VIII); **adoção de formas simples, suficientes** para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX).

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade encontram aplicação, sobretudo, no **controle de atos discricionários**, quais sejam, aqueles que admitem certa margem de escolha, permitindo ao administrador avaliar a conveniência e oportunidade para a prática do ato.

Com efeito, **em regra**, o Poder Judiciário e os demais órgãos de controle ***não*** podem interferir no critério discricionário de escolha do administrador público, especialmente quando este tiver à sua disposição mais de uma forma **lícita** de atuar, oportunidade em que estará exercendo legitimamente seu poder de administração pública. Porém, se o ato administrativo implicar limitações *inadequadas* ou *desproporcionais*, **extrapolando os limites da lei** segundo os padrões de um homem médio, deverá ser **anulado**.

Vê-se, então, que o controle de razoabilidade e proporcionalidade consiste, na verdade, em um controle de **legalidade** ou **legitimidade**, e ***não*** **em controle de mérito**. Sendo o ato ofensivo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, será declarada sua **nulidade**. Assim, o ato será anulado, e ***não*** **revogado**.

[23] Em outro precedente, o STF, vislumbrando violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, suspendeu cautelarmente lei estadual que determinava a pesagem de botijões de gás à vista do consumidor, com pagamento imediato de diferença a menor. Nesse caso, o Supremo entendeu que, do ponto de vista de um "homem médio", não seria razoável impor tal obrigação a ser cumprida toda vez que um consumidor fosse comprar um botijão de gás.

[24] MS 23.262/DF (BInfo 743)

Por fim, vale destacar que o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade **não incide apenas sobre a função administrativa**, mas, ao contrário, incide sobre **qualquer função pública**, inclusive a **função legislativa**. De fato, o STF, por mais de uma vez, já declarou a inconstitucionalidade de lei por violação ao princípio. Por exemplo, na ADI 4.467/DF, declarou inconstitucional dispositivo de lei federal por exigir a apresentação, cumulativamente, do documento de identificação com foto e do título de eleitor no momento da votação[25].

Questões para fixar

26) Segundo o entendimento do STF, para que não ocorra violação do princípio da proporcionalidade, devem ser observados três subprincípios: adequação, finalidade e razoabilidade stricto sensu.

Comentário:

O princípio da proporcionalidade é basicamente fundado na relação de causalidade existente **entre um meio e um fim a ser atingido**, ou seja, o princípio da proporcionalidade exige a melhor escolha de um meio para que determinado fim seja alcançado. Todavia, para que a escolha deste meio seja juridicamente correta, necessária se faz a observância de três subprincípios, quais sejam: **adequação**, **necessidade** e **proporcionalidade em sentido estrito, ou stricto sensu** (e não *razoabilidade*, daí o erro). *Adequação*, para que o meio empregado na atuação seja compatível com o fim pretendido; *exigibilidade*, para que a conduta seja de fato necessária, não havendo outro meio que cause menos prejuízo aos indivíduos para que se alcance o fim público; e, por fim, a *proporcionalidade em sentido estrito* traduz à ideia de que o meio somente não será desproporcional se as desvantagens que ele ocasionar não virem a superar as vantagens que ele deveria trazer.

Gabarito: Errado

27) O princípio da razoabilidade apresenta-se como meio de controle da discricionariedade administrativa, e justifica a possibilidade de correção judicial.

Comentário:

O **princípio da razoabilidade**, assim como o da **proporcionalidade**, constitui limites ao exercício da discricionariedade administrativa. Afinal, mesmo quando atua com discricionariedade, com certa margem para escolher entre uma ou outra opção, o administrador não pode jamais se afastar do princípio da legalidade (essa "margem" de discricionariedade deve ser sempre garantida por lei). Caso o agente público extrapole os limites legais, adotando atitudes desarrazoadas ou desproporcionais, estará praticando um ato **ilegal**, passível, portanto, de controle pelo Podre Judiciário.

Gabarito: Certo

28) O princípio da Administração Pública que se fundamenta na ideia de que as restrições à liberdade ou propriedade privadas somente são legítimas quando forem necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público denomina-se:

a) legalidade.

[25] Ver ADI 4.467/DF e ADI 1.158

b) publicidade.

c) proporcionalidade.

d) moralidade.

e) eficiência.

Comentários:

Trata-se do **princípio da proporcionalidade**, positivado na Lei 9.784/1999, a qual determina, nos processos administrativos, que se observe o critério de "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público" (art. 2º, parágrafo único, inciso VI).

Gabarito: alternativa "c"

Contraditório e ampla defesa

O **princípio da ampla defesa e do contraditório**, embora não esteja expresso no artigo que trata da Administração Pública, possui previsão no artigo 5º, LV da **Constituição Federal**:

> *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;*

O princípio também está previsto no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999[26].

Hely Lopes Meirelles ensina que, ao falar em "litigantes" ao lado de "acusados", a Constituição *não* limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos punitivos em que haja acusados, mas estende tais garantias a **todos os processos administrativos**, **punitivos** e **não punitivos**, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes.

Com efeito, **litigantes** existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um **conflito de interesses**, não necessariamente uma acusação.

Um exemplo de litígio ocorre quando, numa licitação, determinada empresa é inabilitada pela Administração por não atender a um dos requisitos do Edital e, assim, fica impedida de continuar a participar do certame. Repare, no exemplo, que a Administração não está propriamente acusando a empresa de alguma irregularidade pela qual mereça ser punida. O que a Administração fez foi simplesmente decidir que, conforme as regras do Edital, aquela empresa não atenderia às suas necessidades, caracterizando, então, um conflito de interesses. Nesse caso, deverá ser assegurado à licitante o contraditório e a ampla defesa, a fim de que ela possa demonstrar que atende aos requisitos exigidos.

Questão para fixar

29) O desfazimento da nomeação de um agente administrativo somente pode ocorrer depois de assegurada a ele a garantia do contraditório e da ampla defesa.

Comentário:

O item está correto. A observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa deve ser sempre a regra quando há um conflito de interesses entre a Administração e os administrados. No caso, o desfazimento da nomeação é um ato desfavorável ao agente administrativo, portanto, a Administração deve garantir-lhe o direito de defesa.

Gabarito: Certo

[26] *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.*

Autotutela

O **poder de autotutela** administrativa está consagrado na seguinte Súmula do STF[27]: Vejamos:

> *Súmula STF 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.*

Como se percebe, o princípio da autotutela possibilita à Administração Pública **controlar seus próprios atos**, apreciando-os sob dois aspectos, quais sejam:

14. **Legalidade, em que a Administração pode, de ofício ou provocada, anular os seus atos ilegais; e**
15. **Mérito, em que a Administração reexamina um ato legítimo quanto à conveniência e oportunidade, podendo mantê-lo ou revogá-lo.**

Assim, quando cometer erros no exercício de suas atividades, a *própria Administração* pode rever seus atos para restaurar a situação de regularidade.

Na verdade, embora a Súmula 473 mencione que a Administração *pode* anular seus atos ilegais, **não se trata apenas de uma faculdade, e sim de um dever (poder-dever)**. Ora, não se admite que a Administração permaneça inerte diante de situações irregulares, haja vista o dever de observância ao princípio da legalidade.

O controle de **legalidade** efetuado pela Administração sobre seus próprios atos *não* exclui a possibilidade de apreciação desses mesmos atos pelo Poder Judiciário. Lembre-se de que em nosso ordenamento jurídico vige o **princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional** (sistema de jurisdição una) segundo o qual qualquer lesão ou ameaça a direito poderá ser levada à apreciação do Judiciário.

Detalhe é que a Administração, ao contrário do Judiciário, **não precisa ser provocada** para anular seus atos ilegais; a Administração pode revê-los **de ofício**.

Atenção!!

*A Administração pode **anular** atos **ilegais** ou **revogar** atos **inoportunos** e **inconvenientes**.*

Cumpre salientar que o poder de autotutela *não* incide apenas sobre atos ilegais. **Atos válidos**, sem qualquer vício, mas que, no entender da Administração, se tornem inconvenientes, também podem ser retirados do mundo jurídico pelo exercício da autotutela; no caso, podem ser **revogados**.

Ressalte-se que o **Poder Judiciário** *não* pode retirar do mundo jurídico **atos válidos** editados por outro Poder. Isso porque o Judiciário, no exercício da *função jurisdicional*, nunca aprecia a conveniência e a oportunidade de um ato, pois isso

[27] Além da Súmula 473, a **Súmula 346** também consagra o princípio da autotutela, nos seguintes termos: *"A administração pública pode declarar a **nulidade** dos seus próprios atos".*

significaria interferência na esfera de discricionariedade do agente público. O Judiciário aprecia tão somente a *legalidade* e *legitimidade* do ato.

Assim, não é possível que o Judiciário *revogue* um ato praticado pelo Executivo, por exemplo, mas apenas o *anule*, em caso de ilegalidade. Frise-se, porém, que quando o Judiciário exerce, de forma atípica, a função administrativa, pode *revogar seus próprios atos*. Nesse caso, o Judiciário não está exercendo função jurisdicional, e sim o **poder de autotutela** característico da função administrativa.

Fique atento!!

Cuidado para *não confundir* **autotutela** com **tutela administrativa**, expressão empregada para caracterizar a supervisão que a *administração direta* exerce sobre as entidades da *administração indireta* (**controle finalístico**).

Importante observar que o princípio da autotutela administrativa **também se sujeita a limites**.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, o desfazimento (anulação ou revogação) de atos administrativos que afetem negativamente algum interesse do administrado deve ser **precedido** de regular procedimento no qual se assegure o **contraditório** e a **ampla defesa**, isto é, oportunidade de o interessado apresentar alegações que eventualmente demonstrem ser indevido o desfazimento do ato[28].

Outra limitação está prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999, pelo qual o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, salvo comprovada má-fé. Depois desse prazo, o exercício da autotutela pela Administração se torna **incabível**.

Maria Sylvia Di Pietro informa que o princípio da autotutela possui uma outra acepção, um pouco diferente. Segundo a autora, também se fala em autotutela para designar o poder que tem a Administração Pública de **zelar pelos bens que integram o seu patrimônio**, sem necessitar de título fornecido pelo Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens.

Questões para fixar

30) O princípio administrativo da autotutela expressa a capacidade que a administração tem de rever seus próprios atos, desde que provocada pela parte interessada, independentemente de decisão judicial.

Comentário:

O quesito está errado. Pelo princípio da autotutela, a Administração também pode rever seus próprios **atos de ofício**, ou seja, **independentemente de provocação**. Isso vale tanto para a *anulação* de atos ilegais como para a *revogação* de atos inconvenientes e inoportunos. Por outro lado, lembre-se de que o Poder Judiciário só age quando provocado, ou seja, o Judiciário não pode anular um ato ilegal da Administração de ofício; para tanto, ele deve ser provocado, mediante a propositura da ação judicial cabível.

Gabarito: Errado

[28] Ver RE 594.296/MG

31) A administração pode anular os próprios atos, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada a apreciação judicial, bem como pode revogá-los quando eles estiverem eivados de vícios que os tornem ilegais.

Comentário:

De acordo com o enunciado da Súmula 473 do STF:

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

Na mesma linha, a Lei 9.764/1999 dispõe:

> *"Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos".*

Como podemos observar, a questão inverteu os casos de anulação com revogação, motivo pelo qual está errada. Em caso de ilegalidade, a Administração *deve* anular o ato. Por outro lado, é *possível* revogar os atos administrativos válidos, por motivo de conveniência e oportunidade (mérito).

Gabarito: Errado

Segurança jurídica

O **princípio da segurança jurídica** decorre da necessidade de se **estabilizar** as situações jurídicas, a fim de que o administrado não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem respeito às situações formadas e consolidadas no passado.

Como diz o STF, a "essencialidade do postulado da segurança jurídica é a necessidade de se **respeitar situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão** (seja ele servidor público ou não)[29]".

Como aplicação concreta do princípio da segurança jurídica, a Lei 9.784/1999, ao tratar da interpretação da norma administrativa, expressamente **veda** a "**aplicação retroativa de nova interpretação**" (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, parte final).

Com efeito, é comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência da orientação anterior. E isso ocorre porque o legislador dificilmente consegue imaginar todas as hipóteses de incidência da norma, razão pela qual, em muitos casos, é necessário interpretá-la.

Maria Sylvia Di Pietro esclarece que essa possibilidade de mudança de orientação é **inevitável**, mas gera **insegurança jurídica**, pois as diversas formas de interpretação podem levar a resultados diferentes. Daí a regra que veda a aplicação retroativa: não se pode aceitar que uma nova interpretação – mais prejudicial ao administrado que a anterior, a qual lhe havia reconhecido determinado direito – seja agora aplicada retroativamente, de forma a lhe privar de algum benefício anteriormente concedido.

[29] MS 26.200/DF

O postulado da segurança jurídica também é concretizado, entre outros, nos institutos da **decadência** e da **prescrição**, na **Súmula Vinculante** (art. 103-A da CF/1988) e na **proteção do ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada** (CF, art. 5º, XXXVI). Todos esses institutos têm um fim comum: preservar o correto funcionamento do sistema jurídico, tornando-o mais confiável e previsível, eliminando a insegurança.

A doutrina costuma fazer distinção entre os **princípios da segurança jurídica** e da **proteção à confiança**. Nessa linha, o **princípio da segurança jurídica** se refere ao ***aspecto objetivo*** do conceito, indicando a necessidade de dar estabilidade às relações jurídicas constituídas; já a **proteção à confiança** se ocupa do ***aspecto subjetivo***, relacionado à crença do indivíduo de que os atos da Administração são legais.

Conforme ensina Carvalho Filho, os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança constam de forma expressa do **art. 54 da Lei 9.784/1999**, nos seguintes termos:

> *"O direito de a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em **5 (cinco)** anos, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**".*

A norma, como se vê, conjuga os aspectos de **tempo** e **boa-fé**, com o fim de estabilizar relações jurídicas. Assim, o mencionado dispositivo dá destaque aos *princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança*, de modo que, após cinco anos e desde que tenha havido boa-fé, fica limitado o *poder de autotutela administrativa* e, em consequência, não pode mais a Administração suprimir os efeitos favoráveis que o ato produziu para seu destinatário[30].

Ademais, esse dispositivo da Lei 9.784/1999 demonstra que o **princípio da segurança jurídica serve para limitar ou conter a aplicação do princípio da legalidade**, mitigando a possibilidade de a Administração Pública anular atos ilegais que tenham, todavia, gerado benefícios favoráveis a terceiros.

Invocando o princípio da segurança jurídica, o STF convalidou, por exemplo, atos de ascensão funcional ilegais, protegendo a confiança do administrado, vez que seu desfazimento ultrapassou os cinco anos fixados na Lei 9.784/1999[31].

Para ilustrar o que estamos estudando, vale conhecer também a **Súmula 249 do TCU**, segundo a qual:

> *É **dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé**, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de **erro escusável de interpretação de lei** por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.*

[30] Carvalho Filho (2014, p. 38-39).

[31] MS 26.393

Nesse exemplo, o **princípio da segurança jurídica** aparece na necessidade de se estabilizar a situação jurídica criada pelo recebimento das parcelas salariais, enquanto o **princípio da confiança** transparece na crença de que o ato estatal era legítimo.

Além disso, pode-se identificar, no exemplo, um outro princípio, também relacionado aos primeiros, o da **boa-fé dos administrados,** que pressupõe conduta honesta e leal (aspecto objetivo) e crença de que estava agindo corretamente (aspecto subjetivo). Ao contrário, se a pessoa sabe que a atuação é **ilegal,** ela está agindo de **má-fé**. Ressalte-se que o princípio da boa-fé não se dirige apenas às condutas dos administrados. As atividades dos agentes da Administração também devem se pautar pela boa-fé.

Para ilustrar, em um julgado recente, o STF entendeu que inexistiria direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório nos casos em que o ocupante do cargo tenha assumido *sem concurso público*, na vigência da Constituição de 1988. O Pleno, salientando que a Carta Magna exige a submissão a concurso público, ponderou que a ausência desse requisito seria situação **flagrantemente inconstitucional** que caracterizaria a **má-fé** do indivíduo, afastando, assim, a incidência do prazo decadencial e do princípio da **proteção à confiança**[32].

Questões para fixar

32) Relativamente à necessidade de estabilização das relações jurídicas entre os cidadãos e o Estado, há dois princípios que visam garanti-la. Assinale a resposta que contenha a correlação correta, levando em consideração os aspectos objetivos e subjetivos presentes para a estabilização mencionada.

( ) Boa-fé;

( ) Presunção de legitimidade e legalidade dos atos da Administração;

( ) Prescrição;

( ) Decadência.

(1) Segurança Jurídica - aspecto objetivo.

(2) Proteção à confiança - aspecto subjetivo.

a) 1 / 1 / 2 / 2

b) 2 / 1 / 2 / 1

c) 2 / 2 / 1 / 1

d) 1 / 1 / 1 / 2

e) 2 / 2 / 2 / 1

Comentários:

A doutrina costuma fazer distinção entre os **princípios da segurança jurídica** e da **proteção à confiança**. Nessa linha, o princípio da segurança jurídica se refere ao *aspecto objetivo* do conceito, indicando a

[32] MS 26.860/DF (BInfo 741)

necessidade de dar estabilidade às relações jurídicas constituídas; já a proteção à confiança se ocupa do *aspecto subjetivo*, relacionado à crença do indivíduo de que os atos da Administração são legais.

Quanto às alternativas, as duas primeiras, "boa-fé" e "presunção de legitimidade e legalidade dos atos da Administração", tratam de conceitos atinentes à percepção do indivíduo, portanto, *subjetivos*, relacionados à *proteção à confiança*: primeiro, de que estaria agindo corretamente; e segundo, de que os atos da Administração são legais e legítimos.

Já a "prescrição" e a "decadência" são institutos jurídicos que visam dar estabilidade às relações jurídicas; portanto, se referem ao aspecto *objetivo* do conceito, relacionado à *segurança jurídica*.

Gabarito: alternativa "c"

33) Suponha que a ascensão funcional de determinado servidor público tenha decorrido de ato administrativo calcado em lei inconstitucional e que já tenha transcorrido o prazo decadencial para a administração anular o respectivo ato. Nessa situação, admite-se a convalidação do ato administrativo de transposição de carreira em favor do servidor, com fundamento no princípio da indisponibilidade.

Comentário:

O transcurso do prazo decadencial constitui óbice para a anulação do ato administrativo, impedindo que as relações jurídicas possam ser indefinidamente revistas ou modificadas, ainda que o fundamento para a modificação sejam razões de ilegalidade. Portanto, em tese, a ascensão funcional tratada no enunciado não poderia ser, de fato, revista, ante o esgotamento do prazo decadencial. Aliás, o próprio STF já entendeu dessa forma no MS 26.393/DF ao *"reconhecer a decadência do direito de a Administração Pública rever a legalidade dos atos de ascensão funcional dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, praticados entre 1993 e 1995"*. No caso, tratava-se de decisão do Tribunal de Contas da União que pretendia anular atos de ascensão funcional após o transcurso do prazo de decadência.

Então a questão estaria certa? Não! Perceba que, embora a ascensão seja considerada forma de provimento de cargo público ilegal, o prazo decadencial busca proteger a confiança dos administrados e garantir a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas no tempo. Portanto, representa aplicação do ***princípio da segurança jurídica*** e não da indisponibilidade, daí o erro.

Gabarito: Errado

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

Comentário:

A prescrição, a semelhança da decadência, é um instituto processual que impede a Administração de agir após o decurso do prazo legalmente fixado. É uma forma de estabilizar as relações jurídicas. Diz-se que, quando ocorre a prescrição, perde-se o direito de agir. Assim, ocorrida a prescrição, a Administração não poderá mais anular um ato, ficando impedida, portanto, de exercer plenamente a autotutela. Pelo exposto, vê-se que o quesito está correto.

Gabarito: Certo

Outros princípios

No bloco de questões a seguir, vamos aprender mais alguns princípios implícitos que também podem ser cobrados em prova:

35) A possibilidade jurídica de submeter-se efetivamente qualquer lesão de direito e, por extensão, as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle denomina-se

a) Princípio da legalidade.

b) Princípio da sindicabilidade.

c) Princípio da responsividade.

d) Princípio da sancionabilidade.

e) Princípio da subsidiariedade.

Comentário:

O enunciado refere-se ao ***princípio da sindicabilidade***. Segundo o dicionário Michaelis online, *sindicar* significa "fazer sindicância em; inspecionar determinados serviços públicos para verificar a maneira como eles têm decorrido". Assim, pelo princípio da sindicabilidade, os atos administrativos podem ser controlados, inspecionados, com a finalidade de verificar se guardam consonância com a lei e com os princípios que regem a Administração Pública.

O comando da questão reproduz parte do art. 5º, XXXV da CF, pelo qual "a lei não excluirá da apreciação do ***Poder Judiciário*** lesão ou ameaça a direito". Portanto, faz alusão ao **controle judicial** dos atos administrativos. Porém, não se pode olvidar que a Administração também se submete ao **controle externo**, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 70) e ao **controle interno**, realizado por órgãos especializados dentro do próprio Poder (CF, art. 74). Além disso, a sindicabilidade também abrange a **autotutela**, pela qual a Administração pode controlar seus próprios atos, anulando-os em caso de ilegalidade, ou revogando-os por razões de conveniência e oportunidade.

Gabarito: alternativa "b"

---

36) [Cespe – MIN 2013] O princípio da gratuidade aplica-se a todo e qualquer processo administrativo.

Comentário:

O **princípio da gratuidade** está consagrado na Lei 9.784/1999, nos seguintes termos:

> *Art. 2º (...)*
>
> *Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*
>
> *XI - **proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei**;*

Como se vê, a gratuidade é a regra nos processos administrativos; porém, também não é um princípio absoluto, eis que a lei pode prever exceções. Por exemplo, caso o administrado requeira cópias dos processos administrativos, admite-se a cobrança por elas. Portanto, a questão está errada.

Por oportuno, vale conhecer a Súmula Vinculante 21 do STF, pela qual:

É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

Segundo o entendimento do Supremo, a exigência de pagamento para que o indivíduo possa interpor recurso administrativo constitui obstáculo sério (e intransponível, para consideráveis parcelas da população) ao exercício do direito de petição, além de caracterizar ofensa ao princípio do contraditório, podendo significar, na prática, em supressão do direito de recorrer.

Gabarito: Errado

37) [Cespe – FUB 2016] O princípio fundamental do controle determina que o controle das atividades da administração federal seja exercido em todos os seus níveis e órgãos, sem exceções.

Comentário:

O controle, de fato, é um princípio fundamental a ser obedecido pela Administração Federal, em conformidade com o art. 6º do Decreto-Lei 200/1967:

*Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes **princípios fundamentais:***

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

*V - **Controle**.*

Essa mesma norma preceitua que o controle deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. Veja:

*Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em **todos os níveis e em todos os órgãos**, compreendendo, **particularmente**:*

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

É verdade que o Decreto-Lei não fala explicitamente que o controle será exercido "sem exceções", mas podemos considerar essa afirmação correta, afinal, estamos em um Estado de Direito, no qual não há espaços para a existência de atos praticados por agentes públicos que não possam ser submetidos ao controle da sociedade.

Gabarito: Certo

38) [Cespe – FUB 2016] Acerca dos princípios fundamentais que regem a administração pública brasileira, julgue o item a seguir. Entre esses princípios inclui-se aquele que autoriza que o administrador público federal, em determinadas situações, delegue competência para a prática de atos administrativos.

Comentário:

A banca retirou essa questão do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967:

> *Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes* ***princípios fundamentais:***
>
> *I - Planejamento.*
>
> *II - Coordenação.*
>
> *III - Descentralização.*
>
> *IV -* ***Delegação de Competência.***
>
> *V - Controle.*

Lembrando que a possibilidade de delegação dos atos administrativos também é prevista na Lei 9.784/99:

> *Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal,* ***delegar parte da sua competência*** *a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.*

Gabarito: Certo

*****

Questões comentadas da banca Cespe

1. (Cespe – Sefaz/RS 2018)

Uma vez que o direito administrativo brasileiro foi influenciado pelo direito estrangeiro, é correto afirmar que exprime a força do direito alemão no direito administrativo pátrio

a) o conceito nacional de serviço público.

b) o conceito nacional de autarquia e de entidade paraestatal.

c) a forma de aplicação do princípio da segurança jurídica.

d) o mandado de segurança.

e) a submissão da administração pública ao controle jurisdicional.

Comentário:

A doutrina tradicional de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho e Odete Medauar ensina que foi no **direito alemão** que se buscou inspiração para **aplicação do princípio da segurança jurídica, especialmente sob o aspecto subjetivo da proteção à confiança**.

É também do direito alemão, junto ao direito português e espanhol que vem a inspiração de temas como conceitos jurídicos indeterminados e o princípio da razoabilidade associada a discricionariedade administrativa.

Vejamos as demais opções para estudarmos outras inspirações do Direito Administrativo com base na doutrina de Maria Sylvia Di Pietro:

O conceito nacional de serviço público: herdado do **direito francês**, assim como a teoria dos atos administrativos com o atributo da executoriedade, as teorias sobre responsabilidade civil do Estado, o princípio da legalidade, a teoria dos contratos administrativos (com as cláusulas exorbitantes, o equilíbrio econômico-financeiro, as teorias da imprevisão, do fato do príncipe e do fato da administração), as formas de delegação da execução de serviços públicos, a ideia de que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público, derrogatório e exorbitante do direito comum, e que abrange o binômio autoridade/liberdade.

O conceito nacional de autarquia e de entidade paraestatal: herdado do **direito italiano**, que criou os vocábulos, assim como o conceito de mérito, a noção de interesse público e o próprio método de elaboração e estudo do Direito Administrativo, junto aos alemães, mais técnico-científico do que o método pragmático do direito francês

O mandado de segurança: herdado do sistema do ***common law***, junto a unidade de jurisdição, o mandado de injunção, o princípio do devido processo legal, inclusive, mais recentemente, em sua feição substantiva, assim como o fenômeno da agencificação, a própria ideia de regulação e o modelo contratual das parcerias público-privadas.

A submissão da administração pública ao controle jurisdicional: assim como a unidade de jurisdição, também deriva do modelo **anglo-americano** do *common law*, afastando-se da dualidade de jurisdição própria do sistema francês. Note, que o direito norte-americano também influenciou à jurisprudência como fonte do direito.

Gabarito: alternativa "c"

2. (Cespe – Sefaz/RS 2018)

O direito administrativo é formado por muitos conceitos, princípios, elementos, fontes e poderes. As principais fontes formais do direito administrativo, segundo a doutrina majoritária, são

a) a doutrina, a jurisprudência e a Constituição.

b) a Constituição, a lei e os atos normativos da administração pública.

c) os princípios gerais de direito, a jurisprudência, a lei e os atos normativos da administração.

d) os costumes, a lei e os atos normativos da administração.

e) a Constituição, a lei e os costumes.

Comentário:

Considerando o princípio da legalidade que incide sobre o Direito Administrativo, podemos dizer que a **lei** é a sua principal fonte, incluídos nesse vocábulo, também, a **Constituição** e **atos normativos infralegais da administração pública**.

A doutrina, a jurisprudência (em regra) e os costumes sociais, assim como a praxe são consideradas fontes secundárias do direito administrativo. Em relação aos costumes e a doutrina alguns autores os apontam como fontes indiretas, por influenciarem apenas indiretamente a edição de leis e decisões.

Gabarito: alternativa "b"

3. (Cespe – TCE/MG 2018)

Considerando a origem, a natureza jurídica, o objeto e os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) No direito administrativo, adota-se o modelo francês de jurisdição como forma de controle da administração.

b) O direito administrativo disciplina direitos consolidados e estáveis.

c) O objeto do direito administrativo é o estudo da função administrativa.

d) O direito administrativo é ramo recente do direito e a aplicabilidade da legislação a ele pertinente restringe-se ao Poder Executivo.

e) As leis e normas do direito administrativo encontram-se consolidadas em código específico.

Comentários: vamos analisar cada alternativa:

a) ERRADA. O Brasil adota o **sistema inglês de jurisdição una**, e não o sistema francês.

b) ERRADA. O Direito Administrativo disciplina o exercício da **função administrativa** pelo Estado. Tal exercício não envolve apenas a gestão de direitos consolidados e estáveis. Por exemplo, um dos objetos do Direito Administrativo é o regime jurídico dos servidores públicos, cujos direitos e deveres mudam constantemente.

c) CERTA. Como afirmado, o Direito Administrativo disciplina o exercício da função administrativa pelo Estado. Sendo assim, o objeto do Direito Administrativo é bastante 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.

d) ERRADA. De fato, comparativamente a outros ramos, pode-se afirmar que é ramo recente do direito. O erro é que o Direito Administrativo ***não*** se restringe apenas ao Poder Executivo, sendo aplicável também aos Poderes Legislativo e Judiciário quando exercem a função administrativa.

e) ERRADA. O Direito Administrativo **não possui um código próprio**, como o Código Tributário e o Código Civil. Com efeito, as leis e normas do Direito Administrativo encontram-se espalhadas por todo o ordenamento jurídico.

Gabarito: alternativa "c"

---

4. (Cespe – TCE/MG 2018)

O tribunal de justiça, ao requisitar a inclusão na lei orçamentária anual dos valores decididos judicialmente a título de precatório, exerce atividade de natureza

a) administrativa decorrente de decisão judicial provisória ou definitiva.

b) judicial, mas, ainda assim, se submete à fiscalização pelos tribunais de contas.

c) judicial decorrente de decisão judicial definitiva ou provisória.

d) administrativa, submetendo-se, assim, à fiscalização pelos tribunais de contas.

e) judicial, razão por que não se sujeita à fiscalização pelos tribunais de contas.

Comentários: As dívidas contraídas por entidades de **direito público** perante terceiros, reconhecidas em decisão judicial definitiva, devem ser quitadas por meio do **regime de precatórios**. Por esse regime, os valores necessários para o pagamento das dívidas devem ser incluídos no *orçamento* da entidade. Assim, o pagamento do débito deverá seguir todas as regras, princípios e limites aplicáveis à execução orçamentária, a exemplo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme o art. 100, §6º da Constituição Federal, a responsabilidade para incluir os respectivos créditos no orçamento é do Poder Judiciário. Quando exerce tal atribuição, o Poder Judiciário, obviamente, não está exercendo a função jurisdicional, pois não está resolvendo litígios. Com efeito, a gestão dos precatórios constitui exemplo de exercício da **função administrativa** pelo Poder Judiciário.

Para você chegar a essa conclusão de uma maneira mais fácil, basta se lembrar do **critério residual** da função administrativa: *tudo que não for produzir leis (função legislativa) ou solucionar conflitos (função jurisdicional) será função administrativa* 😉.

Sendo assim, ficamos apenas com as alternativas "a" e "d". A alternativa "a" está errada porque a dívida só entra no regime de precatórios se for decorrente de decisão judicial definitiva (provisória, não), razão pela qual o gabarito é a opção "d".

Detalhe é que, ao exercer a função administrativa, atuando então como Administração Pública, o Poder Judiciário estará sujeito a todas as **restrições** previstas no regime jurídico-administrativo, a exemplo do controle pelos tribunais de contas.

Para melhor compreensão da questão, vale transcrever os seguintes dispositivos da Constituição:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

Gabarito: alternativa "d"

---

5. (Cespe – STM 2018)

Entre os objetos do direito administrativo, ramo do direito público, está a atividade jurídica não contenciosa.

Comentários: o Direito Administrativo brasileiro é ***não contencioso***, uma vez que não possui como objetivo central dirimir conflitos entre terceiros, mas sim regular a atuação da Administração Pública para que ela possa prover serviços e comodidades à sociedade, com vistas à satisfação do interesse público. É óbvio que a atuação da Administração Pública pode causar relações contenciosas, a exemplo das infrações disciplinares cometidas por servidores públicos ou das infrações a normas de ordem pública cometidas por particulares (ex: infrações de trânsito), as quais podem ser apuradas e punidas no âmbito administrativo, com base nas normas do Direito Administrativo. Porém, solucionar esses litígios não é o objetivo central do Direito Administrativo; eles são apenas "efeitos colaterais" provenientes da atuação da Administração. No Brasil, o **Poder Judiciário** é que possui a função de solucionar litígios, com força de definitividade.

Gabarito: Certo

---

6. (Cespe – ABIN 2018)

A jurisprudência administrativa constitui fonte direta do direito administrativo, razão por que sua aplicação é procedimento corrente na administração e obrigatória para o agente administrativo, cabendo ao particular sua observância no cotidiano.

Comentário: a jurisprudência constitui **fonte indireta** do Direito Administrativo, assim como a doutrina e os costumes. A única **fonte direta** é a lei. Por ser fonte indireta, a jurisprudência não é de observância obrigatória pela Administração, muito menos pelo particular, daí o erro.

É importante lembrar que existem algumas fontes jurisprudenciais de observância obrigatória, como as Súmulas Vinculantes e as decisões com eficácia *erga omnes* (eficácia "para todos", a exemplo das decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIn). Nesses casos, a jurisprudência é considerada por alguns autores como fonte primária, ou seja, como fonte direta. Porém, essa é a **exceção**, e não a regra. Portanto, você só deve considerar a

jurisprudência como fonte direta caso a questão demonstre, de maneira expressa e clara, estar cobrando a exceção. Caso contrário, fique sempre com a regra.

Gabarito: Errado

7. (Cespe – PC/MA 2018)

O preenchimento de cargos públicos mediante concurso público, por privilegiar a isonomia entre os concorrentes, constitui expressão do princípio constitucional fundamental

a) federativo.

b) da eficiência.

c) da separação de poderes.

d) do valor social do trabalho.

e) republicano.

Comentários: Essa é uma questão que demanda conhecimentos sobre um princípio que não é geralmente tratado pelos administrativistas, mas já foi cobrado anteriormente pela Cespe, o **princípio republicano**.

O princípio republicano, de forma bem simplificada, relaciona-se a forma republicana de governo, na qual a administração da República (*res publica* - coisa do povo) rejeita uma sociedade dividia em castas e baseada em privilégios, fundamentando-se na legitimidade popular a serviço e no interesse da própria população (elementos: eletividade direta ou indireta, temporalidade dos mandatos eletivos, representatividade popular, responsabilidade das autoridades; **configuração de todos os cargos de Estado, políticos e não políticos, em termos de um estatuto jurídico traduzido em situações funcionais, e não em privilégios**).

José dos Santos Carvalho Filho ensina que concurso público é o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Ou seja, os concursos públicos são formas de preenchimentos dos cargos públicos que afastam concessão de privilégios na seleção de agentes e privilegia o interesse público. Cuida-se, na verdade, do mais idôneo meio de recrutamento de servidores públicos e está direcionado à boa administração, que, por sua vez, representa um dos **axiomas republicanos**[33].

O preenchimento de cargos públicos através de concursos públicos ao respeitar a isonomia é verdadeira expressão do princípio republicano.

Gabarito: alternativa "e"

8. (Cespe – TCE/PB 2018)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública. No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

33 Manual de direito administrativo – 27ª ed. (2014) José dos Santos Carvalho Filho. p. 632.

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

Comentários: O **sistema francês** (do contencioso administrativo ou da dualidade de jurisdição) é aquele em que a correção, anulação ou reforma dos atos da Administração são promovidas no âmbito da própria Administração, mediante a atuação de tribunais de índole administrativa, sem possibilidade de se levar os litígios à apreciação do Poder Judiciário, responsável apenas pela solução dos litígios que não envolvam a Administração Pública. De outro lado, **o sistema inglês** ou de jurisdição única é aquele em que todos os litígios – de natureza administrativa ou que envolvam interesses exclusivamente privados – podem ser levados ao Poder Judiciário. No sistema inglês, o Poder Judiciário é o único que dispõe de competência para dar a palavra definitiva na solução de conflitos que envolvam a Administração. **O Brasil adota o sistema inglês ou de jurisdição una**. A Constituição prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CRFB/88).

De volta à questão, podemos descartar as alternativas "a", "d" e "e", por mencionarem sistemas diversos do adotado no Brasil. A alternativa "c" erra ao afirmar que o sistema inglês permite o exercício da função jurisdicional pela Administração Pública em determinadas matérias. A função jurisdicional típica é de competência do Poder Judiciário e somente em casos excepcionais, previstos na Constituição, é atribuída ao Poder Legislativo. Carvalho Filho ensina que a função jurisdicional não é exercida pelo Poder Executivo. Por fim, resta a alternativa "b", que é o gabarito da questão.

Gabarito: alternativa "b"

---

9. (Cespe – TCE/PE 2017)

A administração pública pode estar sujeita tanto ao regime jurídico de direito privado quanto ao regime jurídico de direito público.

Comentários: De fato a administração pública pode atuar tanto sob o regime de direito público (ex: concursos públicos, licitações, desapropriação) como sob o regime de direito privado (ex: estatais que exploram atividade econômica).

Gabarito: Certa

---

10. (Cespe – TCE/PE 2017)

No Brasil, as fontes do direito administrativo são, exclusivamente, a Constituição Federal de 1988 (CF), as leis e os regulamentos.

Comentários: Além das leis em sentido amplo, a doutrina, a jurisprudência e os costumes também são considerados fontes de direito administrativo.

Gabarito: Errada

11.(Cespe – TCE/PA 2016)

Do ponto de vista subjetivo, a administração pública integra o Poder Executivo, que exerce com exclusividade as funções administrativas, em decorrência do princípio da separação dos poderes.

Comentários: Não é correto afirmar que a Administração Pública integra o Poder Executivo, pois os Poderes Legislativo e Judiciário também exercem a função administrativa, por exemplo, quando organizam concursos públicos, quando fazem licitações para contratar os serviços necessários ao desenvolvimento de suas atividades, quando criam órgãos internos, quando aplicam penalidades disciplinares a seus servidores etc. Logo, a Administração Pública está presente em todos os Poderes. A única diferença é que o Poder Executivo exerce a função administrativa de **forma típica**, ou seja, como sua atividade principal, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário a exercem de **forma atípica**, isto é, como atividade acessória, ao lado de suas funções típicas (legislativa e jurisdicional, respectivamente).

Gabarito: Errada

12. (Cespe – TRE/PI 2016)

O regime jurídico-administrativo caracteriza-se

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

b) pela prevalência da autonomia da vontade do indivíduo.

c) por princípios da teoria geral do direito.

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

e) pela aplicação preponderante de normas do direito privado.

Comentários: O regime jurídico-administrativo nada mais é do que o conjunto de normas que **regula a atuação do Estado em supremacia sobre os particulares**. É o regime que dá identidade ao Direito Administrativo, fundamentado praticamente todas as regras e princípios deste ramo do Direito.

O regime jurídico-administrativo 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.

Em outras palavras, pode-se dizer que o regime jurídico-administrativo se compõe 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.

Gabarito: alternativa "a"

13.(Cespe – TRT 8ª Região 2016)

A respeito dos elementos do Estado, assinale a opção correta:

a) povo, território e governo soberano são elementos indissociáveis do Estado.

b) O Estado é um ente despersonalizado.

c) São elementos do Estado o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

d) Os elementos do Estado podem se dividir em presidencialista ou parlamentarista.

e) A União, o estado, os municípios e o Distrito Federal são elementos do Estado brasileiro.

Comentários: Os três elementos básicos do Estado são **povo**, **território** e **poder soberano**. Assim, a única alternativa correta é a letra A. Vamos ver o erro das demais

(b) ERRADA - O Estado constitui-se como uma entidade dotada de **personalidade jurídica**, com capacidade de adquirir direitos e obrigações;

(c) ERRADA - Cita os **tipos de poderes** que existem: Legislativo, Executivo e Judiciário;

(d) ERRADA - Cita os **sistemas de governo**, que podem ser presidencialista ou parlamentarista;

(e) ERRADA - Cita as **entidades político-administrativas** da República Federativa do Brasil: a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Gabarito: alternativa "a"

---

14. (Cespe – DPU 2016)

Em relação à administração pública direta e indireta e às funções administrativas, julgue o item a seguir.

A função administrativa é exclusiva do Poder Executivo, não sendo possível seu exercício pelos outros poderes da República.

Comentários: Os Poderes Judiciário e Legislativo também podem exercer, de forma **atípica**, a função administrativa. Exemplo: quando emitem atos internos para gerir os seus próprios servidores, como a concessão de licenças e o pagamento da sua remuneração.

Gabarito: Errado

15.(Cespe – DPU 2016)

A administração pública em sentido formal, orgânico ou subjetivo, compreende o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, abrange um conjunto de funções ou atividades que objetivam realizar o interesse público.

Comentários: A questão está perfeita, fazendo uma síntese dos dois conceitos de Administração Pública (subjetivo e objetivo).

Gabarito: Certo

---

16. (Cespe – PC/PE 2016)

Considerando as fontes do direito administrativo como sendo aquelas regras ou aqueles comportamentos que provocam o surgimento de uma norma posta, assinale a opção correta.

a) A lei é uma fonte primária e deve ser considerada em seu sentido amplo para abranger inclusive os regulamentos administrativos.

b) O acordo é uma importante fonte do direito administrativo por ser forma de regulamentar a convivência mediante a harmonização de pensamentos.

c) Os costumes, pela falta de norma escrita, não podem ser considerados como fonte do direito administrativo.

d) A jurisprudência é compreendida como sendo aquela emanada por estudiosos ao publicarem suas pesquisas acerca de determinada questão jurídica.

e) Uma doutrina se consolida com reiteradas decisões judiciais sobre o mesmo tema.

Comentários: Note que o Cespe adota a posição de que a lei considerada como fonte primária é em sentido amplo, incluindo todos os regulamentos administrativos.

O item B está errado, pois ao invés de acordo, ele coloca o conceito do costume. O item C está errado, pois, como estudado, sabemos que o costume é sim uma fonte secundária do Direito Administrativo. Os Itens D e E invertem os conceitos. O conceito do Item D se refere à doutrina, enquanto que o item E se refere à jurisprudência.

Gabarito: alternativa "a"

17.(Cespe – PC/PE 2016)

A supremacia do interesse público sobre o interesse particular, embora consista em um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, possui a mesma força dos princípios que estão explícitos no referido texto, como o princípio da moralidade e o princípio da legalidade.

Comentários: Os dois princípios que norteiam o regime-jurídico administrativo são: princípio da **supremacia do interesse público** e princípio da **indisponibilidade dos bens e interesses públicos**. Porém, mesmo sendo os princípios basilares do regime-jurídico administrativo, isso não significa que eles sejam superiores aos demais princípios. Na verdade, todos os princípios possuem o mesmo grau de importância, de modo que *não* existe hierarquia entre princípios.

Além disso, esses dois princípios são considerados **implícitos**, por não aparecem expressamente mencionados no art. 37 da Constituição Federal.

Gabarito: Certo

---

18. (Cespe – TCE/RN 2015)

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. Aqui, percebe-se que a banca adotou 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

---

19. (Cespe – TCU 2015)

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

Comentários: 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

---

20. (Cespe – MPOG 2015)

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

Comentários: 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

---

21. (Cespe – STJ 2015)

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.

Comentários: Trata-se de uma síntese do conceito de Direito Administrativo proposto por Marçal Justen Filho, que é o seguinte:

> *"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".*

De qualquer forma, vale observar que o item apresenta palavras-chave que nos ajudam a identificar o conceito correto de Direito Administrativo: "direito público", "atividades administrativas" e "realização dos direitos da coletividade".

Gabarito: Certo

---

22. (Cespe – TRE/GO 2015)

O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Comentários: A questão está perfeita, fazendo uma síntese dos dois princípios que regem o regime jurídico-administrativo.

Gabarito: Certo

23.(Cespe – MPOG 2012)

O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como rígido, uma vez que todos os Poderes da República exercem apenas funções típicas.

Comentário: O item está errado. O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como **flexível**, e não como rígido, uma vez que os Poderes exercem suas funções típicas com preponderância, mas não com exclusividade. De fato, cada Poder, ao lado de sua função típica, também desempenha **funções atípicas**, vale dizer, atividades com características das funções desempenhadas pelos demais Poderes.

Gabarito: Errado

24. (Cespe – MPU 2013)

A CF instituiu mecanismos de freios e contrapesos, de modo a concretizar-se a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como, por exemplo, a possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade das leis.

Comentários: A questão está perfeita. A possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade de leis constitui exemplo típico do mecanismo de freios e contrapesos previsto na Constituição da República. No caso, possibilita ao Judiciário retirar do mundo jurídico eventuais leis aprovadas pelo Poder Legislativo que não estejam em plena consonância com os ditames constitucionais. Em razão da existência de mecanismos como esse, evita-se que um Poder se sobressaia sobre os demais, estabelecendo, assim, o **equilíbrio** e a **harmonia** entre eles. Também são exemplos de mecanismos do sistema de freios e contrapesos: a possibilidade de veto de projetos de lei pelo chefe do Executivo e a sabatina pelo Senado de membros do STF escolhidos pelo chefe do Executivo.

Gabarito: Certo

25.(Cespe – PC/BA 2013)

A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.

Comentário: O quesito está correto. As características marcantes da forma de governo **República** são a **eletividade** e a **temporalidade** do mandato do chefe do Executivo e, ainda, a sua **responsabilidade política**, consubstanciada no **dever de prestar contas** de seus atos.

Gabarito: Certo

26. (Cespe – PRF 2013)

Decorre do princípio constitucional fundamental da independência e harmonia entre os poderes a impossibilidade de que um poder exerça função típica de outro, não podendo, por exemplo, o Poder Judiciário exercer a função administrativa.

Comentários: O sistema de separação de Poderes previsto na Constituição Federal é flexível. Isso significa que cada Poder possui uma função típica, a qual exerce com **preponderância**, mas não com exclusividade, eis que também exerce funções atípicas, próprias dos demais Poderes. Assim, por exemplo, o Judiciário, ao contrário do que afirma o item, pode sim exercer função administrativa, como quando realiza concursos públicos ou promove licitações para aquisição de bens.

Gabarito: Errado

---

27. (Cespe – MIN 2013)

Consoante o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil, os estados-membros são dotados de autonomia e soberania, razão por que elaboram suas próprias constituições.

Comentários: É correto que o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil confere **autonomia** aos Estados-membros, nos termos do art. 18 da Constituição Federal:

> *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Essa autonomia é de caráter político, administrativo e financeiro, o que significa que os estados-membros, assim como os municípios e o DF, possuem capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Porém, o quesito erra ao afirmar que os estados-membros são dotados de **soberania**. Na verdade, somente o **Estado Federal** (a **República Federativa do Brasil**), detém o atributo da soberania. Já os entes federados, incluindo a União, possuem apenas autonomia.

Gabarito: Errado

---

28. (Cespe – TRE/RJ 2012)

As funções estatais são distribuídas de maneira não exclusiva, de modo que cada poder, ao lado de suas funções típicas, igualmente, desempenha outras funções consideradas como funções atípicas. Nesse sentido, portanto, atípica é a função de fiscal da constitucionalidade dos atos normativos exercida pelo Senado Federal, quando suspende a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.

Comentários: O quesito está correto. A função típica do Senado Federal é a **função legislativa**, vale dizer, a produção de direito novo, segundo o processo legislativo. Assim, ao exercer a função de fiscal da constitucionalidade dos atos normativos, prevista no art. 52, X da CF, quando suspende a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, está no desempenho de **função atípica**.

Gabarito: Certo

---

29. (Cespe – PRF 2013)

O mecanismo denominado sistema de freios e contrapesos é aplicado, por exemplo, no caso da nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), atribuição do presidente da República e dependente da aprovação pelo Senado Federal.

Comentários: O item está correto. No Brasil, conforme prevê o art. 2º da Constituição Federal, os Poderes são **independentes** e **harmônicos** entre si, não havendo, assim, relação de subordinação entre eles. A harmonia é garantida pelo sistema de freios e contrapesos, que se caracteriza pela existência de **controles recíprocos**, estabelecidos para evitar que qualquer Poder se sobressaia sobre os demais. Assim, dentro do sistema de freios e contrapesos previsto na CF, compete ao **Presidente da República** escolher e nomear os Ministros do STF. Porém, a escolha deve ser aprovada pela maioria absoluta do **Senado Federal** (CF, art. 101, parágrafo único).

Gabarito: Certo

---

30. (Cespe – Ministério da Justiça 2013)

O Poder Executivo compõe, junto com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, a quadripartição de poderes no Estado brasileiro.

Comentários: Além dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a Constituição Federal possui outras duas estruturas orgânicas com **autonomia** e **funções específicas**. Estamos falando do **Tribunal de Contas** e do **Ministério Público**, que são titulares de competências próprias e insuprimíveis, desempenhando-as com autonomia em relação aos demais poderes. Assim, a doutrina majoritária não enquadra essas duas estruturas em nenhum dos três poderes clássicos, pois não se subordinam a eles. Não são "poderes" propriamente ditos, mas apenas estruturas independentes. Portanto, não há que se falar em "quadripartição" de poderes, como afirma o quesito, daí o erro.

Gabarito: Errado

---

31. (Cespe – CNJ 2013)

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e os territórios.

Comentários: Os territórios não fazem parte da organização político-administrativa do Brasil, conforme podemos extrair do art. 18 da CF/88:

> *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Gabarito: Errado

---

32. (Cespe – PC/BA 2013)

Ampara-se no princípio federativo, a instituição constitucional da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal (DF) e dos territórios como entidades políticas dotadas de autonomia.

Comentários: Os territórios, como visto na questão anterior, *não* são entidades políticas e, por isso, *não* possuem autonomia. Dessa forma, somente a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal são entidades políticas dotadas de autonomia.

Gabarito: Errado

---

33. (Cespe – PC/CE 2012)

Em função do sistema de distribuição de competências legislativas criado pela CF, há nítida superioridade hierárquica das leis federais sobre as estaduais.

Comentários: Os entes políticos (União, estados, municípios e o Distrito Federal) são **entes autônomos**. Dessa forma, não há hierarquia entre eles nem entre suas leis. Dito de outra forma, uma lei federal não é hierarquicamente superior a uma lei estadual ou municipal. O que pode ocorrer é um conflito de interesses ou de competências, que deve ser solucionado de acordo com as regras previstas na Constituição.

Assim, a Constituição Federal disciplinou as competências de cada membro da Federação, seguindo o **princípio da preponderância de interesses**. Nessa linha, à União cabe legislar sobre assuntos de caráter geral ou **nacional**, enquanto aos municípios incumbem os assuntos de caráter **local**. Já para os estados, a Constituição atribuiu uma competência residual, ou seja, envolve todos os assuntos não atribuídos à União ou aos municípios. Em regra, os estados exercem as competências de natureza **regional**. Por fim, o Distrito Federal, que não pode se subdividir em municípios, acumula as competências estaduais e municipais (CF, art. 32, *caput* e §1º):

Gabarito: Errado

---

34. (Cespe – Câmara dos Deputados 2012)

O sistema de freios e contrapesos permite que um poder fiscalize e controle os demais poderes, de forma que nenhum deles seja mais forte que os outros.

Comentários: Os Poderes do Estado são independentes e harmônicos. Para tanto, eles dispõem de um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), que permite que um poder fiscalize e controle o outro.

Devemos destacar que as interferências ou controles exercidos por um Poder sobre o outro só são admitidas quando previstas na Constituição.

Ademais, a separação dos Poderes é **cláusula pétrea** (CF, art. 6o, §4º, III), ou seja, não pode ocorrer deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a aboli-la:

Gabarito: Certo

---

35. (Cespe MCTI 2012)

Ao passo que o presidencialismo tem duas fontes de legitimidade democrática, o parlamentarismo tem uma única fonte.

Comentários: No presidencialismo, existem duas fontes de legitimidade democrática: o **presidente** e a **assembleia**, ou seja, trata-se de um regime **dual**. Por outro lado, o regime parlamentarista é **monista**, pois existe uma única fonte de legitimidade democrática: o **parlamento**.

Assim, o item está correto, pois o sistema presidencialista possui duas fontes de legitimidade democrática (presidente e assembleia) e o parlamentarismo uma única fonte (o parlamento).

Gabarito: Certo

---

36. (Cespe – MPE/PI 2012)

O princípio federativo estabelece a forma de governo de um Estado.

Comentário: O princípio federativo estabelece a forma de **Estado**. Para memorizar: **F**orma de **E**stado: **FE**deração.

Gabarito: Errado

---

37. (Cespe – FNDE 2012)

A República é forma de governo caracterizada pela eletividade de seus governantes, pelo mandato temporário e pelo dever de prestação de contas do chefe do Poder Executivo.

Comentários: Vamos lá, a república é uma forma de governo que possui as seguintes características:

- eletividade dos governantes;
- temporalidade no exercício do poder;
- representatividade popular; e
- responsabilidade do governante (dever de prestar contas).

Apesar de incompleta, a questão não está errada; este é o estilo do Cespe!

Gabarito: Certo

---

38. (Cespe – Sefaz/ES 2008)

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.

Comentários: 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). 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.

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

---

39. (Cespe – AE/ES 2013)

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.

Comentários: 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"

40. (Cespe – TJDFT 2013)

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.

Comentários: 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

---

41. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)

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

Comentários: Segundo Hely Lopes Meirelles, o conceito de governo possui três sentidos:

- em sentido **formal**: *é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais*;
- em sentido **material**: *é o complexo de funções estatais básicas*; e
- em sentido **operacional**: *é a condução política dos negócios públicos.*

Gabarito: Certo

---

42. (Cespe – MIN 2013)

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

Comentários: 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

---

43. (Cespe – MIN 2013)

Em sentido objetivo, a expressão administração pública denota a própria atividade administrativa exercida pelo Estado.

Comentários: O quesito está correto. Em seu sentido **objetivo, funcional ou material *(o que)***, administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime de direito público, para a realização dos interesses coletivos. Corresponde, portanto, à própria **função administrativa**, abrangendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

Gabarito: Certo

44. **(Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)**

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

Comentários: 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

45. **(Cespe – Procurador MPTCDF 2013)**

De acordo com o critério legalista, o direito administrativo compreende o conjunto de leis administrativas vigentes no país, ao passo que, consoante o critério das relações jurídicas, abrange o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre a administração pública e os administrados. Essa última definição é criticada por boa parte dos doutrinadores, que, embora não a considerem errada, julgam-na insuficiente para especificar esse ramo do direito, visto que esse tipo de relação entre administração pública e particulares, também se faz presente em outros ramos.

Comentários: Questão correta, eis que expressa de forma acertada o conceito/objeto do Direito Administrativo segundo os critérios **legalista** e das **relações jurídicas**. O quesito também aborda de forma correta a crítica que se faz ao critério das relações jurídicas. Quanto à escola legalista (também conhecida como exegética, empírica ou caótica), lembre-se de que a principal crítica a esse critério é que ele desprezava a carga normativa dos princípios. Com efeito, 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.

Gabarito: Certo

46. **(Cespe – Câmara dos Deputados 2012012)**

De acordo com o critério da administração pública, o direito administrativo é o ramo do direito público que regula a atividade jurídica contenciosa e não contenciosa do Estado, bem como a constituição de seus órgãos e meios de atuação.

Comentários: O quesito está errado. De acordo com o **critério da administração pública**, 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. O enunciado, por outro lado, apresenta a definição segundo o **critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado**, pelo qual o Direito Administrativo regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral. Porém, mesmo considerando o critério correto, perceba que o enunciado comete uma impropriedade ao vincular o Direito Administrativo à regulação da atividade contenciosa do Estado. Na verdade, como veremos adiante, nosso Direito Administrativo é não contencioso, uma vez que as lides de natureza administrativa podem ser levadas à apreciação do Poder Judiciário.

Gabarito: Errado

47. (Cespe – TCU 2011)

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.

Comentários: O quesito está correto. Sob o aspecto formal devemos considerar aquilo que o nosso ordenamento jurídico considera como Administração Pública, ou seja, as administrações direta e indireta. Já sob o aspecto material, a administração pública representa o conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativo: fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção administrativa.

Ademais, 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

48. (Cespe – TCU 2011)

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.

Comentários: 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

49. (Cespe – AGU 2009)

Na França, formou-se a denominada Escola do Serviço Público, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado, segundo a qual a competência dos tribunais administrativos passou a ser fixada em função da execução de serviços públicos.

Comentários: O quesito está correto. Para fins de clareza, cabe transcrever as lições de Maria Sylvia Di Pietro sobre a Escola do Serviço Público:

> *Formou-se na França (...). Inspirou-se na jurisprudência do Conselho de Estado francês que, a partir do caso Blanco, decidido em 1873, passou a fixar a competência dos Tribunais Administrativos em função da execução de serviços públicos. Essa escola acabou por ganhar grande relevo, pelo fato de ter o Estado-*

providência assumido inúmeros encargos que, antes atribuídos ao particular, passaram a integrar o conceito de serviço público.

Gabarito: Certo

---

50. (Cespe – AGU 2009)

Pelo critério teleológico, o Direito Administrativo é considerado como o conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados. Tal critério leva em conta, necessariamente, o caráter residual ou negativo do Direito Administrativo.

Comentários: Questão incorreta. São várias impropriedades. Pelo *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. Ao contrário, o conjunto de normas que regem as **relações entre a administração e os administrados**, seria o conceito de Direito Administrativo segundo o *critério das relações jurídicas*. Além disso, o critério que leva em conta, necessariamente, o **caráter residual ou negativo** do Direito Administrativo é o *critério negativo ou residual*.

Gabarito: Errado

51.(Cespe – INSS 2010)

Segundo a Escola Legalista, o direito administrativo pode ser conceituado como o conjunto de leis administrativas vigentes em determinado país, em dado momento.

Comentários: Segundo a Escola legalista, exegética, caótica ou empírica, o Direito Administrativo era compreendido como sinônimo de direito positivo, ou seja, conjunto de regras expressas em leis e regulamentos, desprezando a carga normativa dos princípios. Portanto, correta a assertiva.

Gabarito: Certo

52.(Cespe – Sefaz/MT 2004)

Determinado estado brasileiro criou, por meio de lei estadual, uma agência dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com a finalidade de, observada a competência própria dos outros entes federados, controlar e fiscalizar, bem como normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, nas áreas de transporte e de telecomunicações. De acordo com a lei de criação, os integrantes dessa agência devem ser nomeados após aprovação em concurso público de provas.

Com relação à situação hipotética descrita acima, julgue o item subseqüente.

As ações dessa agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, que, de acordo com o critério teleológico, é o ramo do direito público interno que regula a atividade jurídica não-contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral.

Comentários: Se por um lado é correto que as ações da aludida agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, o quesito erra ao definir o critério teleológico, pois apresenta a caracterização do **critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado**. O critério teleológico, ao contrário, define Direito Administrativo como o sistema de **princípios jurídicos** e de **normas** que regulam a atividade do **Estado** para o cumprimento dos seus fins, de utilidade pública.

Gabarito: Errado

53.(Cespe – TCU AUFC 2009)

O direito administrativo, como ramo autônomo, tem como finalidade disciplinar as relações entre as diversas pessoas e órgãos do Estado, bem como entre este e os administrados.

Comentários: A afirmativa está correta. 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 que concerne às atividades estatais, compreendendo, por exemplo, a **administração do patrimônio público** (ex: compra de bens mediante licitação ou realização de obras públicas), a **intervenção na propriedade privada** (ex: desapropriação da propriedade de terceiros para fins de utilidade pública ou o tombamento de bens para preservação do patrimônio cultural), o **regime disciplinar dos servidores públicos** e, inclusive, **atividades de caráter normativo** (ex: edição de decretos pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar).

Por oportuno, ressalte-se que nosso Direito Administrativo, embora discipline as relações entre as pessoas e o Estado, é um direito ***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.**

Gabarito: Certo

54. (Cespe – MDIC 2014)

O exercício das funções administrativas pelo Estado deve adotar, unicamente, o regime de direito público, em razão da indisponibilidade do interesse público.

Comentários: A questão está errada. No direito administrativo, ramo do direito público, algumas relações entre a administração pública e os particulares são regidas por normas do **direito privado**. É que, em determinadas situações, o Estado não está concretizando, diretamente, o interesse público. Nesses casos, o Estado não atua com superioridade, pois são relações tipicamente privadas, regidas pela igualdade, aplicando-se, predominantemente, as regras de direito privado, a exemplo dos contratos de locação de imóveis.

Gabarito: Errado

55.(Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)

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

Comentários: 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

---

56. **(Cespe – TRT 10ª Região 20)**

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

Comentários: 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

---

57. **(Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)**

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

Comentários: 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

---

58. **(Cespe – AUFC TCU 2011)**

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

Comentários: 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

---

59. **(Cespe – TCE/AC 2006)**

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.

Comentários: 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

---

60. **(Cespe – FINEP 2009)**

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

Comentários: 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

---

61. **(Cespe – TCU – AUFC 2004)**

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.

Comentários: 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.

Ainda sobre a jurisprudência, cumpre ressaltar 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**.

Em relação aos **costumes**, recorre-se à lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 48): "no direito administrativo brasileiro, o costume exerce ainda influência em razão da *deficiência da legislação*. A prática administrativa vem suprindo o texto escrito e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, ou atua como elemento informativo da doutrina".

Gabarito: Certo

---

62. **(Cespe – MTE 2014)**

A supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos, integram o conteúdo do regime jurídico-administrativo.

Comentários: O regime jurídico-administrativo caracteriza-se pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, princípios que conferem, respectivamente, prerrogativas e restrições à Administração, com vistas ao atingimento do interesse público. Logo, o item está correto.

Gabarito: Certo

---

63. (Cespe – MTE 2014)

Em razão da submissão ao regime jurídico administrativo, a administração pública não dispõe da mesma liberdade para contratar que é conferida a particular.

Comentários: 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. Por isso é que, ao contratar, a Administração Pública não pode escolher livremente seus fornecedores e prestadores de serviço; ao contrário, deve observar as regras e os princípios da Lei de Licitações.

Gabarito: Certo

---

64. (Cespe – Polícia Federal 2014)

Em face do princípio da isonomia, que rege toda a administração pública, o regime jurídico administrativo não pode prever prerrogativas que o diferenciem do regime previsto para o direito privado.

Comentários: O quesito está errado. Um dos princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo é a **supremacia do interesse público sobre o privado**. É com base nesse princípio que o ordenamento jurídico confere à Administração uma série de **prerrogativas**, inexistentes do regime previsto para o direito privado, a exemplo da possibilidade de o Poder Público executar ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial, desde que previstas em lei.

Gabarito: Errado

---

65. (Cespe – SUFRAMA 2014)

A impossibilidade da alienação de direitos relacionados aos interesses públicos reflete o princípio da indisponibilidade do interesse público, que possibilita apenas que a administração, em determinados casos, transfira aos particulares o exercício da atividade relativa a esses direitos.

Comentários: O item está correto. Os direitos relacionados ao interesse público são **indisponíveis** à Administração, ou seja, a Administração não pode deles se desfazer segundo sua própria vontade. Ao contrário, deve respeitar os interesses da coletividade, refletidos na Constituição e nas leis que regem a atividade administrativa, em estreita ligação com o **princípio da legalidade**.

Em determinados casos, a Constituição autoriza que a Administração transfira a particulares o *exercício* de atividade relativa à satisfação do interesse público, mais precisamente, a exploração de determinados serviços públicos, a exemplo dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão, transporte etc. (CF, art. 21, XI e XII), em linha com o que afirma o enunciado. Perceba que, nesses casos, a Administração não está dispondo do interesse público segundo sua própria vontade, mas sim está agindo conforme autoriza a Constituição.

Gabarito: Certo

66. **(Cespe – AE/ES 2013)**

Com base na doutrina sobre a teoria geral do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A aprovação, pelo Poder Legislativo, de lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente, embora constitua formalmente ato legislativo, caracteriza materialmente o exercício de função administrativa.
b) De acordo com a doutrina, o aspecto objetivo formal da função do Estado diz respeito aos sujeitos ou agentes da função pública.
c) O Estado, por gerir o interesse da sociedade, somente pode exercer sua função administrativa sob o regime do direito público.
d) O princípio da indisponibilidade do interesse público, voltado ao administrado, diz respeito à impossibilidade de alienação do bem público quando o particular lhe detiver a posse.
e) De acordo com a doutrina majoritária, não existe exclusividade no exercício das funções pelos poderes da República. Assim, o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo.

Comentários: (a) CERTA. De forma simples, a diferença entre **lei** e **ato administrativo** é que este provoca efeitos concretos e, aquela, efeitos gerais e abstratos. Dessa distinção podemos extrair o conceito de **lei em sentido formal** e **lei em sentido material**.

As **leis em sentido formal** são os atos normativos editados de acordo com o devido processo legislativo constitucional, ou seja, são os atos editados pelas Casas Legislativas, *tenham ou não generalidade ou abstração*[34]. Ou seja, leva-se em consideração a *forma*, consubstanciada na observância ao devido processo legislativo, e não propriamente o conteúdo da lei. Enquadram-se nessa definição as chamadas **leis com efeitos concretos**, que possuem forma de lei, mas característica de ato administrativo. É o caso da situação em apreço, em que o Poder Legislativo aprovou uma lei concedendo pensão a *determinada* viúva de ex-combatente. Trata-se então, de uma lei em sentido formal, eis que aprovada pelo Poder Legislativo segundo o devido processo legislativo, mas com efeitos concretos, incidentes apenas sobre a determinada viúva, sem apresentar, portanto, os atributos de generalidade e abstração.

Já as **leis em sentido material** são todas as normas editadas pelo Estado que contam com os atributos típicos das leis, ou seja, *generalidade, abstração e obrigatoriedade (imperatividade)*, não importando se editadas ou não pelo Poder Legislativo. Nesse caso, o que importa é o *conteúdo* (a matéria). Por exemplo, o Regimento Interno dos Tribunais são leis em sentido material, pois apresentam os atributos de generalidade, abstração e imperatividade, mas não foram criados a partir do devido processo legislativo.

(b) ERRADA. Quando se fala em aspecto "objetivo" deve-se pensar em "atividade" (*o que*). Veja que a alternativa, ao contrário, fala em "sujeitos" ou "agentes" (*quem*), ou seja, na verdade trata do aspecto "subjetivo".

(c) ERRADA. Embora, na maioria das vezes, o Estado atue sob o regime de direito público, também pode atuar sob a sujeição do direito privado, como quando exerce atividade econômica por meio das empresas estatais.

[34] **Generalidade** significa que a lei atinge todas as pessoas situadas em uma mesma situação jurídica. **Abstração**, por sua vez, significa que a lei não se esgota com uma única aplicação, isto é, toda vez que a situação jurídica se repetir, a lei deve ser aplicada.

(d) ERRADA. O princípio da indisponibilidade do interesse público diz respeito às **restrições** impostas à vontade estatal. Portanto, em regra, é voltado para a Administração, e não para os administrados.

(e) ERRADA. **Atenção!** Nesta questão, o Cespe demonstra que compartilha do entendimento de que o Poder Executivo *não exerce* função jurisdicional, eis que suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

Assim, por esse entendimento, é *errado* dizer que o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo. Com efeito, o agente que se sentir injustiçado pelo julgamento efetuado pelo Executivo poderá se socorrer junto ao Judiciário, cuja decisão é que irá prevalecer com força de coisa julgada.

Gabarito: alternativa "a"

---

67. (Cespe – TRE/MS 2013)

Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) O Poder Executivo exerce, além da função administrativa, a denominada função política de governo — como, por exemplo, a elaboração de políticas públicas, que também constituem objeto de estudo do direito administrativo.
b) As decisões judiciais com efeitos vinculantes ou eficácia erga omnes são consideradas fontes secundárias de direito administrativo, e não fontes principais.
c) São exemplos de manifestação do princípio da especialidade o exercício do poder de polícia e as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos.
d) Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos.
e) Dizer que o direito administrativo é um ramo do direito público significa o mesmo que dizer que seu objeto está restrito a relações jurídicas regidas pelo direito público.

Comentários: Vamos analisar cada alternativa:

(a) ERRADA. Se, por um lado é correto afirmar que o Poder Executivo, além da função administrativa, também exerce a função política de governo, por outro é errado dizer que o Direito Administrativo estuda o exercício da função política, pois se limita à função administrativa.

(b) ERRADA. Embora a jurisprudência, em regra, seja considerada **fonte secundária** de Direito Administrativo alguns autores entendem que as *decisões judiciais com efeitos vinculantes* ou *com eficácia contra todos (erga omnes)* não podem ser consideradas meras fontes secundárias, 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. Nesta questão, a banca demonstra partilhar desse entendimento.

(c) ERRADA. O exercício do poder de polícia e as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos são exemplos do princípio da supremacia do interesse público, eis que constituem **prerrogativas** que a Administração possui para a satisfação do interesse geral. O princípio da especialidade, por sua vez, se refere à necessidade de que a atividade a ser exercida pelas entidades da administração indireta esteja expressamente prevista em lei.

(d) CERTA. O princípio da indisponibilidade do interesse público, que estudaremos mais detidamente daqui a pouco, impõe **restrições** à vontade estatal, de que são exemplo a necessidade de concurso público e as restrições

para alienação de bens. Assim, a Administração, ao invés de contratar os servidores que quiser para seus quadros efetivos, deve realizar concurso público para selecioná-los de forma isonômica, objetiva e transparente.

(e) ERRADA. Também constituem objeto do Direito Administrativo determinadas relações jurídicas que se sujeitam, além do direito público, também ao direito privado, como a intervenção do Estado na atividade econômica por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Gabarito: alternativa "d"

---

68. (Cespe – TRT10 2013)

O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

Comentários: O quesito está errado. A rigor, nenhum princípio é absoluto, pois **sempre comportam limites ou relativizações**. O princípio da supremacia do interesse público não foge a essa regra, sendo limitado ou relativizado por outros princípios igualmente importantes, a começar pelo princípio da legalidade, mas também pelos princípios da proporcionalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dentre outros. Por exemplo: o modelo clássico da supremacia do interesse público sobre o privado é o instituto da desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Mas, nesse caso, o Estado não pode simplesmente "tomar" a propriedade particular. Ao contrário, deve seguir o procedimento previsto em lei e, antes de mais nada, assegurar indenização justa e prévia ao proprietário (CF, art. 5º, XXIV). Assim, pode-se dizer que, nessa situação, a supremacia do interesse público está sendo limitada ou relativizada pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade.

Gabarito: Errado

---

69. (Cespe – Sefaz ES – Auditor Fiscal 2013)

Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A administração pública confunde-se com o próprio Poder Executivo, haja vista que a este cabe, em vista do princípio da separação dos poderes, a exclusiva função administrativa.
b) A ausência de um código específico para o direito administrativo reflete a falta de autonomia dessa área jurídica, devendo o aplicador do direito recorrer a outras disciplinas subsidiariamente.
c) O direito administrativo visa à regulação das relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração, ao passo que o direito privado regula a relação entre os órgãos e a sociedade.
d) A indisponibilidade do interesse público, princípio voltado ao administrado, traduz-se pela impossibilidade de alienação ou penhora de um bem público cuja posse detenha o particular.
e) Em sentido subjetivo, a administração pública confunde-se com os próprios sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado.

Comentários: Vamos encontrar a opção correta:

(a) ERRADA. Embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, os demais Poderes, Legislativo e Judiciário, também a exercem de forma acessória, notadamente quando organizam seus serviços internos. Assim, é incorreto afirmar que a administração pública se confunde com o Poder Executivo. Ademais, o quesito também erra ao dizer que ao Poder Executivo cabe *exclusivamente* a função administrativa, uma vez que também exerce atividades próprias da função legislativa, como quando edita medida provisória (CF, art. 62) ou decretos autônomos (CF, art. 84, VI).

(b) ERRADA. Ainda que não possua um código específico que reúna todas as suas normas e princípios, o Direito Administrativo é considerado um **ramo jurídico autônomo**, eis que apresenta um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-o das demais ramificações do direito. A doutrina aponta que a caracterização do Direito Administrativo é dada pelo chamado "**regime jurídico-administrativo**", que se delineia em função de dois princípios básicos: (i) supremacia do interesse público sobre o privado; (ii) indisponibilidade dos interesses públicos.

(c) ERRADA. O direito administrativo regula tanto as relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração como a relação entre os órgãos e a sociedade.

(d) ERRADA. O princípio da indisponibilidade do interesse público diz respeito às **restrições** impostas à vontade estatal. Portanto, em regra, é voltado para a Administração, e não para os administrados.

(e) CERTA. Para encontrar o sentido subjetivo/formal de Administração Pública, basta perguntar: ***quem*** *exerce a função?* Já para o sentido objetivo/material, a pergunta deve ser: ***quais*** são as atividades exercidas?

Gabarito: alternativa "e"

---

70. (Cespe – PRF 2013)

No que se refere ao regime jurídico administrativo, julgue o item subsecutivo. A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

Comentários: O quesito está errado. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, uma das características fundamentais do regime jurídico-administrativo, confere certos poderes à Administração, dentre os quais o de estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares. Um exemplo típico são as ações tomadas no exercício do poder de polícia, como quando a Administração exige a quitação de multas de trânsito como condição para o licenciamento de automóvel. Não obstante, deve ficar claro que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Assim, é sempre necessário que as ações da Administração tenham o amparo da lei.

Gabarito: Errado

*****

Lista de questões

1. **(Cespe – Sefaz/RS 2018)**

Uma vez que o direito administrativo brasileiro foi influenciado pelo direito estrangeiro, é correto afirmar que exprime a força do direito alemão no direito administrativo pátrio

a) o conceito nacional de serviço público.

b) o conceito nacional de autarquia e de entidade paraestatal.

c) a forma de aplicação do princípio da segurança jurídica.

d) o mandado de segurança.

e) a submissão da administração pública ao controle jurisdicional.

2. **(Cespe – Sefaz/RS 2018)**

O direito administrativo é formado por muitos conceitos, princípios, elementos, fontes e poderes. As principais fontes formais do direito administrativo, segundo a doutrina majoritária, são

a) a doutrina, a jurisprudência e a Constituição.

b) a Constituição, a lei e os atos normativos da administração pública.

c) os princípios gerais de direito, a jurisprudência, a lei e os atos normativos da administração.

d) os costumes, a lei e os atos normativos da administração.

e) a Constituição, a lei e os costumes.

3. **(Cespe – TCE/MG 2018)**

Considerando a origem, a natureza jurídica, o objeto e os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) No direito administrativo, adota-se o modelo francês de jurisdição como forma de controle da administração.

b) O direito administrativo disciplina direitos consolidados e estáveis.

c) O objeto do direito administrativo é o estudo da função administrativa.

d) O direito administrativo é ramo recente do direito e a aplicabilidade da legislação a ele pertinente restringe-se ao Poder Executivo.

e) As leis e normas do direito administrativo encontram-se consolidadas em código específico.

4. **(Cespe – TCE/MG 2018)**

O tribunal de justiça, ao requisitar a inclusão na lei orçamentária anual dos valores decididos judicialmente a título de precatório, exerce atividade de natureza

a) administrativa decorrente de decisão judicial provisória ou definitiva.

b) judicial, mas, ainda assim, se submete à fiscalização pelos tribunais de contas.

c) judicial decorrente de decisão judicial definitiva ou provisória.

d) administrativa, submetendo-se, assim, à fiscalização pelos tribunais de contas.

e) judicial, razão por que não se sujeita à fiscalização pelos tribunais de contas.

5. (Cespe – STM 2018)

Entre os objetos do direito administrativo, ramo do direito público, está a atividade jurídica não contenciosa.

6. (Cespe – ABIN 2018)

A jurisprudência administrativa constitui fonte direta do direito administrativo, razão por que sua aplicação é procedimento corrente na administração e obrigatória para o agente administrativo, cabendo ao particular sua observância no cotidiano.

7. (Cespe – PC/MA 2018)

O preenchimento de cargos públicos mediante concurso público, por privilegiar a isonomia entre os concorrentes, constitui expressão do princípio constitucional fundamental

a) federativo.

b) da eficiência.

c) da separação de poderes.

d) do valor social do trabalho.

e) republicano.

8. (Cespe – TCE/PB 2018)

Os sistemas de controle são o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por objetivo a fiscalização da legalidade dos atos da administração pública. No Brasil, a CF consagra o sistema de controle

a) contencioso-administrativo, em vista da previsão expressa das competências dos TCs.

b) uno de jurisdição, haja vista que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

c) inglês, tendo em vista a possibilidade de exercício de função jurisdicional pela administração pública somente em determinadas matérias.

d) dual de jurisdição, tendo em vista que o Poder Legislativo exerce competência jurisdicional e profere decisões com caráter terminativo sobre algumas matérias.

e) francês, diante da possibilidade de revisão de qualquer ato da administração pelo Poder Judiciário.

9. (Cespe – TCE/PE 2017)

A administração pública pode estar sujeita tanto ao regime jurídico de direito privado quanto ao regime jurídico de direito público.

10. (Cespe – TCE/PE 2017)

No Brasil, as fontes do direito administrativo são, exclusivamente, a Constituição Federal de 1988 (CF), as leis e os regulamentos.

11.(Cespe – TCE/PA 2016)

Do ponto de vista subjetivo, a administração pública integra o Poder Executivo, que exerce com exclusividade as funções administrativas, em decorrência do princípio da separação dos poderes.

12.(Cespe – TRE/PI 2016)

O regime jurídico-administrativo caracteriza-se

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

b) pela prevalência da autonomia da vontade do indivíduo.

c) por princípios da teoria geral do direito.

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

e) pela aplicação preponderante de normas do direito privado.

13.(Cespe – TRT 8ª Região 2016)

A respeito dos elementos do Estado, assinale a opção correta:

a) povo, território e governo soberano são elementos indissociáveis do Estado.

b) O Estado é um ente despersonalizado.

c) São elementos do Estado o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

d) Os elementos do Estado podem se dividir em presidencialista ou parlamentarista.

e) A União, o estado, os municípios e o Distrito Federal são elementos do Estado brasileiro.

14. (Cespe – DPU 2016)

Em relação à administração pública direta e indireta e às funções administrativas, julgue o item a seguir.

A função administrativa é exclusiva do Poder Executivo, não sendo possível seu exercício pelos outros poderes da República.

15.(Cespe – DPU 2016)

A administração pública em sentido formal, orgânico ou subjetivo, compreende o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, abrange um conjunto de funções ou atividades que objetivam realizar o interesse público.

16. (Cespe – PC/PE 2016)

Considerando as fontes do direito administrativo como sendo aquelas regras ou aqueles comportamentos que provocam o surgimento de uma norma posta, assinale a opção correta.

a) A lei é uma fonte primária e deve ser considerada em seu sentido amplo para abranger inclusive os regulamentos administrativos.

b) O acordo é uma importante fonte do direito administrativo por ser forma de regulamentar a convivência mediante a harmonização de pensamentos.

c) Os costumes, pela falta de norma escrita, não podem ser considerados como fonte do direito administrativo.

d) A jurisprudência é compreendida como sendo aquela emanada por estudiosos ao publicarem suas pesquisas acerca de determinada questão jurídica.

e) Uma doutrina se consolida com reiteradas decisões judiciais sobre o mesmo tema.

17. (Cespe – TCE/PA 2016)

A supremacia do interesse público sobre o interesse particular, embora consista em um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, possui a mesma força dos princípios que estão explícitos no referido texto, como o princípio da moralidade e o princípio da legalidade.

18. (Cespe – TCE/RN 2015)

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.

19. (Cespe – TCU 2015)

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

20. (Cespe – MPOG 2015)

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

21. (Cespe – STJ 2015)

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.

22. (Cespe – TRE/GO 2015)

O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

23. (Cespe – MPOG 2012)

O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como rígido, uma vez que todos os Poderes da República exercem apenas funções típicas.

24. (Cespe – MPU 2013)

A CF instituiu mecanismos de freios e contrapesos, de modo a concretizar-se a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como, por exemplo, a possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade das leis.

25. (Cespe – PC/BA 2013)

A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.

26. (Cespe – PRF 2013)

Decorre do princípio constitucional fundamental da independência e harmonia entre os poderes a impossibilidade de que um poder exerça função típica de outro, não podendo, por exemplo, o Poder Judiciário exercer a função administrativa.

27. (Cespe – MIN 2013)

Consoante o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil, os estados-membros são dotados de autonomia e soberania, razão por que elaboram suas próprias constituições.

28. (Cespe – TRE/RJ 2012)

As funções estatais são distribuídas de maneira não exclusiva, de modo que cada poder, ao lado de suas funções típicas, igualmente, desempenha outras funções consideradas como funções atípicas. Nesse sentido, portanto, atípica é a função de fiscal da constitucionalidade dos atos normativos exercida pelo Senado Federal, quando suspende a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.

29. (Cespe – PRF 2013)

O mecanismo denominado sistema de freios e contrapesos é aplicado, por exemplo, no caso da nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), atribuição do presidente da República e dependente da aprovação pelo Senado Federal.

30. (Cespe – Ministério da Justiça 2013)

O Poder Executivo compõe, junto com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, a quadripartição de poderes no Estado brasileiro.

31. (Cespe – CNJ 2013)

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e os territórios.

32. (Cespe – PC/BA 2013)

Ampara-se no princípio federativo, a instituição constitucional da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal (DF) e dos territórios como entidades políticas dotadas de autonomia.

33. (Cespe – PC/CE 2012)

Em função do sistema de distribuição de competências legislativas criado pela CF, há nítida superioridade hierárquica das leis federais sobre as estaduais.

34. (Cespe – Câmara dos Deputados 2012)

O sistema de freios e contrapesos permite que um poder fiscalize e controle os demais poderes, de forma que nenhum deles seja mais forte que os outros.

35. (Cespe MCTI 2012)

Ao passo que o presidencialismo tem duas fontes de legitimidade democrática, o parlamentarismo tem uma única fonte.

36. (Cespe – MPE/PI 2012)

O princípio federativo estabelece a forma de governo de um Estado.

37. (Cespe – FNDE 2012)

A República é forma de governo caracterizada pela eletividade de seus governantes, pelo mandato temporário e pelo dever de prestação de contas do chefe do Poder Executivo.

38. (Cespe – Sefaz/ES 2008)

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.

39. (Cespe – AE/ES 2013)

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.

40. (Cespe – TJDFT 2013)

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.

41. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)

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

42. (Cespe – MIN 2013)

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

43. (Cespe – MIN 2013)

Em sentido objetivo, a expressão administração pública denota a própria atividade administrativa exercida pelo Estado.

44. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)

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

45. (Cespe – Procurador MPTCDF 2013)

De acordo com o critério legalista, o direito administrativo compreende o conjunto de leis administrativas vigentes no país, ao passo que, consoante o critério das relações jurídicas, abrange o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre a administração pública e os administrados. Essa última definição é criticada por boa parte dos doutrinadores, que, embora não a considerem errada, julgam-na insuficiente para especificar esse ramo

do direito, visto que esse tipo de relação entre administração pública e particulares, também se faz presente em outros ramos.

46. (Cespe – Câmara dos Deputados 2012)

De acordo com o critério da administração pública, o direito administrativo é o ramo do direito público que regula a atividade jurídica contenciosa e não contenciosa do Estado, bem como a constituição de seus órgãos e meios de atuação.

47. (Cespe – TCU 2011)

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.

48. (Cespe – TCU 2011)

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.

49. (Cespe – AGU 2009)

Na França, formou-se a denominada Escola do Serviço Público, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado, segundo a qual a competência dos tribunais administrativos passou a ser fixada em função da execução de serviços públicos.

50. (Cespe – AGU 2009)

Pelo critério teleológico, o Direito Administrativo é considerado como o conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados. Tal critério leva em conta, necessariamente, o caráter residual ou negativo do Direito Administrativo.

51. (Cespe – INSS 2010)

Segundo a Escola Legalista, o direito administrativo pode ser conceituado como o conjunto de leis administrativas vigentes em determinado país, em dado momento.

52. (Cespe – Sefaz/MT 2004)

Determinado estado brasileiro criou, por meio de lei estadual, uma agência dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com a finalidade de, observada a competência própria dos outros entes federados, controlar e fiscalizar, bem como normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, nas áreas de transporte e de telecomunicações. De acordo com a lei de criação, os integrantes dessa agência devem ser nomeados após aprovação em concurso público de provas.

Com relação à situação hipotética descrita acima, julgue o item subseqüente.

As ações dessa agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, que, de acordo com o critério teleológico, é o ramo do direito público interno que regula a atividade jurídica não-contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral.

53. (Cespe – TCU AUFC 2009)

O direito administrativo, como ramo autônomo, tem como finalidade disciplinar as relações entre as diversas pessoas e órgãos do Estado, bem como entre este e os administrados.

54. (Cespe – MDIC 2014)

O exercício das funções administrativas pelo Estado deve adotar, unicamente, o regime de direito público, em razão da indisponibilidade do interesse público.

55. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)

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

56. (Cespe – TRT 10ª Região 2013)

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

57. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)

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

58. (Cespe – AUFC TCU 2011)

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

59. (Cespe – TCE/AC 2006)

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.

60. (Cespe – FINEP 2009)

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

61. (Cespe – TCU – AUFC 2004)

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.

62. (Cespe – MTE 2014)

A supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela administração, dos interesses públicos, integram o conteúdo do regime jurídico-administrativo.

63. (Cespe – MTE 2014)

Em razão da submissão ao regime jurídico administrativo, a administração pública não dispõe da mesma liberdade para contratar que é conferida a particular.

64. (Cespe – Polícia Federal 2014)

Em face do princípio da isonomia, que rege toda a administração pública, o regime jurídico administrativo não pode prever prerrogativas que o diferenciem do regime previsto para o direito privado.

65. (Cespe – SUFRAMA 2014)

A impossibilidade da alienação de direitos relacionados aos interesses públicos reflete o princípio da indisponibilidade do interesse público, que possibilita apenas que a administração, em determinados casos, transfira aos particulares o exercício da atividade relativa a esses direitos.

66. (Cespe – AE/ES 2013)

Com base na doutrina sobre a teoria geral do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A aprovação, pelo Poder Legislativo, de lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente, embora constitua formalmente ato legislativo, caracteriza materialmente o exercício de função administrativa.

b) De acordo com a doutrina, o aspecto objetivo formal da função do Estado diz respeito aos sujeitos ou agentes da função pública.

c) O Estado, por gerir o interesse da sociedade, somente pode exercer sua função administrativa sob o regime do direito público.

d) O princípio da indisponibilidade do interesse público, voltado ao administrado, diz respeito à impossibilidade de alienação do bem público quando o particular lhe detiver a posse.

e) De acordo com a doutrina majoritária, não existe exclusividade no exercício das funções pelos poderes da República. Assim, o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo.

67. (Cespe – TRE/MS 2013)

Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) O Poder Executivo exerce, além da função administrativa, a denominada função política de governo — como, por exemplo, a elaboração de políticas públicas, que também constituem objeto de estudo do direito administrativo.

b) As decisões judiciais com efeitos vinculantes ou eficácia erga omnes são consideradas fontes secundárias de direito administrativo, e não fontes principais.

c) São exemplos de manifestação do princípio da especialidade o exercício do poder de polícia e as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos.

d) Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos.

e) Dizer que o direito administrativo é um ramo do direito público significa o mesmo que dizer que seu objeto está restrito a relações jurídicas regidas pelo direito público.

68. (Cespe – TRT10 2013)

O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

69. (Cespe – Sefaz ES – Auditor Fiscal 2013)

Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A administração pública confunde-se com o próprio Poder Executivo, haja vista que a este cabe, em vista do princípio da separação dos poderes, a exclusiva função administrativa.

b) A ausência de um código específico para o direito administrativo reflete a falta de autonomia dessa área jurídica, devendo o aplicador do direito recorrer a outras disciplinas subsidiariamente.

c) O direito administrativo visa à regulação das relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração, ao passo que o direito privado regula a relação entre os órgãos e a sociedade.

d) A indisponibilidade do interesse público, princípio voltado ao administrado, traduz-se pela impossibilidade de alienação ou penhora de um bem público cuja posse detenha o particular.

e) Em sentido subjetivo, a administração pública confunde-se com os próprios sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado.

70. (Cespe – PRF 2013)

No que se refere ao regime jurídico administrativo, julgue o item subsecutivo. A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

Gabarito

1. c
2. b
3. c
4. d
5. C
6. E
7. b
8. C
9. E
10. E
11. E
12. a
13. a
14. E
15. C
16. a
17. C
18. E
19. C
20. C
21. C
22. C
23. E
24. C
25. C
26. E
27. E
28. C
29. C
30. E
31. E
32. E
33. E
34. C
35. C
36. E
37. C
38. C
39. c
40. C
41. C
42. E
43. C
44. E
45. C
46. E
47. C
48. E
49. C
50. E
51. C
52. E
53. C
54. E
55. C
56. C
57. C
58. E
59. C
60. C
61. C
62. C
63. C
64. E
65. C
66. a
67. d
68. E
69. e
70. E

RESUMO DIRECIONADO

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).

➢ **Princípios IMPLÍCITOS ou RECONHECIDOS**: possuem a **mesma relevância** que os princípios explícitos.

Supremacia do interesse público	**Fundamenta as prerrogativas da Administração. Presente de forma direta nas relações jurídicas verticais; e de forma indireta nas atividades-meio e quando esta atua como agente econômico.**
Indisponibilidade do interesse público	Fundamenta as **restrições**. Ligado ao **princípio da legalidade**. Tb implica que os agentes **não podem deixar de exercitar as prerrogativas**. Presente de forma **direta** em *toda e qualquer atividade administrativa*. - **Interesses públicos primários**: interesses diretos do povo. - **Interesses públicos secundários**: (i) interesses do Estado de caráter patrimonial (aumentar receitas ou diminuir gastos); e (ii) os atos internos de gestão administrativa. ***O interesse público secundário só é legítimo quando não é contrário ao interesse público primário.***
Motivação	Indicação dos **pressupostos de fato** e de **direito**. Atos **vinculados** e **discricionários**. Permite o controle da legalidade e da moralidade. Assegura **ampla defesa** e **contraditório**. Dispensa motivação: *exoneração de ocupante de cargo em comissão*.
Razoabilidade e proporcionalidade	**Razoabilidade**: compatibilidade entre meios e fins (aferida pelos padrões do homem médio) **Proporcionalidade**: conter o abuso de poder (ex: sanções proporcionais às faltas). Doutrina: *proporcionalidade constitui um dos aspectos da razoabilidade*. Três fundamentos: **adequação**, **exigibilidade** e **proporcionalidade**.
Contraditório e ampla defesa	**Deve haver em todos os processos administrativos, punitivos** (acusados) e **não punitivos** (litigantes).
Autotutela	***Anular*** atos ilegais e ***revogar*** atos inoportunos e inconvenientes. Pode ser mediante **provocação** ou **de ofício**. Não afasta a apreciação do Judiciário (atos ilegais). Os atos não podem ser revistos após o **prazo decadencial**, *salvo* comprovada **má-fé**.
Segurança jurídica	**Segurança jurídica** (aspecto objetivo, estabilidade das relações) X **Proteção à confiança** (aspecto subjetivo, crença de que os atos da Administração são legais). *Veda* a aplicação **retroativa** de nova interpretação. **Limita a autotutela e a legalidade.** Ex: decadência e prescrição.
Especialidade	**Descentralização administrativa**. Criação de autarquias, EP e SEM.
Hierarquia	**Forma como são estruturados os órgãos da Administração Pública**, criando uma relação de **coordenação** e **subordinação** entre uns e outros.
Precaução	Adoção de **medidas preventivas** para proteger o interesse público dos riscos a que se sujeita.
Sindicabilidade	**Possibilidade de se controlar as atividades da Administração**. Controles: **judicial**, **interno**, **externo** (Legislativo e Tribunais de Contas) e **autotutela**.
Subsidiariedade	**Atividade privada** tem **primazia** sobre a **atividade pública.** Limita a intervenção estatal

Leitura complementar

Interesse público primário e secundário

Por não ser um conceito exato, em geral se classifica "interesse público" como um **conceito jurídico indeterminado**.

Não obstante, um importante tema destacado na doutrina se refere à distinção entre **interesses públicos primários** e **interesses públicos secundários**. Vejamos:

- **Interesses públicos primários:** são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos.
- **Interesses públicos secundários:** (i) interesses próprios do Estado, na qualidade de pessoa jurídica, de caráter meramente patrimonial (aumentar receitas ou diminuir gastos); e (ii) os atos internos de gestão administrativa.

O interesse público secundário só é legítimo quando não é contrário ao interesse público primário.

Celso Antônio Bandeira de Mello cita alguns exemplos de interesses secundários **contrários** ao interesse público primário, portanto, **ilegítimos**. Seria o caso do interesse que o Estado poderia ter de elevar ao máximo as alíquotas dos impostos para obter mais receita, ou de pagar remunerações ínfimas a seus servidores, ou de pagar indenizações irrisórias nas desapropriações.

Repare, nesses casos, que o interesse satisfeito é *tão somente* o **interesse secundário** de obter vantagens patrimoniais para o Estado, sem levar em consideração os interesses públicos primários. Portanto, são interesses *secundários* e *ilegítimos*. Nem mesmo podem ser considerados *interesses públicos*, pois não visam o bem-estar da coletividade.

Assim, *é correto afirmar* **que o interesse público primário não coincide, necessariamente, com o interesse secundário do Estado destinado a atender suas conveniências internas.**

Situação diferente ocorre, por exemplo, quando a Administração escolhe a proposta de menor preço ao realizar licitação para adquirir bens que tenham a finalidade de, *direta* ou *indiretamente*, atender ao interesse público primário. Nesse caso, **está havendo coincidência entre o interesse público primário e o interesse público secundário**. **Portanto, o interesse secundário do Estado de obter o menor preço é legítimo e também pode ser considerado um interesse público**.

Outro exemplo são as operações realizadas pelas sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica nas quais o objetivo imediato é a obtenção de lucro para os seus acionistas (o que inclui o Estado). Nesse caso, a operação pode ser considerada **legítima**, pois, ao mesmo tempo em que está atendendo a um interesse público secundário, aumentando o patrimônio do Estado, também está possibilitando, **indiretamente**, a persecução de interesses públicos primários, mediante a disponibilização de mais recursos para que a Administração execute serviços de interesse geral. É lógico que, para ser considerada legítima, a dita operação não pode contrariar algum interesse público primário. Por exemplo, seria inadmissível uma sociedade estatal, sob a justificativa de obter lucro para o Estado, realizar operações com a utilização de mão-de-obra escrava.

Dessa forma, também é correto afirmar **que só é permitido ao Estado perseguir interesses públicos secundários quando estes coincidirem, direta ou indiretamente, com os interesses públicos primários**.

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.

Marrara, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto. V. 1, n. 1, p. 23-51, 2014.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Scatolino, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. Jus PODIVM, 2014.