

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTO.....	11
■ TIPOLOGIA E GÊNEROS TEXTUAIS.....	13
■ FIGURAS DE LINGUAGEM .....	22
■ SIGNIFICAÇÃO DE PALAVRAS E EXPRESSÕES .....	25
RELAÇÕES DE SINONÍMIA E DE ANTONÍMIA.....	25
■ ORTOGRAFIA.....	28
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA .....	28
■ USO DA CRASE.....	29
■ FONÉTICA E FONOLOGIA: SOM E FONEMA, ENCONTROS VOCÁLICOS E CONSONANTAIS E DÍGRAFOS.....	30
■ MORFOLOGIA: CLASSES DE PALAVRAS VARIÁVEIS E INVARIÁVEIS E SEUS EMPREGOS NO TEXTO .....	31
LOCUÇÕES VERBAIS (PERÍFRASES VERBAIS).....	43
■ FUNÇÕES DO “QUE” E DO “SE” .....	52
■ FORMAÇÃO DE PALAVRAS.....	53
■ ELEMENTOS DE COMUNICAÇÃO .....	57
■ SINTAXE: RELAÇÕES SINTÁTICO-SEMÂNTICAS ESTABELECIDAS ENTRE ORAÇÕES, PERÍODOS OU PARÁGRAFOS (PERÍODO SIMPLES E PERÍODO COMPOSTO POR COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO).....	58
■ CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL .....	66
■ REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	71
■ COLOCAÇÃO PRONOMINAL .....	73
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO E SUA FUNÇÃO NO TEXTO .....	73
■ ELEMENTOS DE COESÃO .....	76
■ FUNÇÃO TEXTUAL DOS VOCÁBULOS .....	80
■ VARIAÇÃO LINGUÍSTICA .....	81

NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	93
■ CONCEITOS E FUNDAMENTOS BÁSICOS .....	93
■ CONHECIMENTO E UTILIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS SOFTWARES UTILITÁRIOS (COMPACTADORES DE ARQUIVOS, CHAT, CLIENTES DE E-MAILS, REPRODUTORES DE VÍDEO, VISUALIZADORES DE IMAGEM, ANTIVÍRUS) .....	97
■ BACKUP DE ARQUIVOS .....	104
■ CONCEITOS BÁSICOS DE HARDWARE (PLACA-MÃE, MEMÓRIAS, PROCESSADORES (CPU) E DISCO DE ARMAZENAMENTO HDS, CDS E DVDS) .....	112
■ PERIFÉRICOS DE COMPUTADORES .....	113
■ AMBIENTES OPERACIONAIS: UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS OPERACIONAIS WINDOWS 7 E WINDOWS 10 .....	116
■ IDENTIFICAÇÃO E MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS.....	132
■ CONCEITOS BÁSICOS SOBRE LINUX E SOFTWARE LIVRE .....	133
■ UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS DE TEXTO, PLANILHA E APRESENTAÇÃO DO PACOTE MICROSOFT OFFICE (WORD, EXCEL E POWERPOINT) – VERSÕES 2010, 2013 E 2016.....	139
■ UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS DE TEXTO, PLANILHA E APRESENTAÇÃO DO PACOTE LIBREOFFICE (WRITER, CALCE IMPRESS) - VERSÕES 5 E 6 .....	158
■ UTILIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE E-MAIL NO MICROSOFT OUTLOOK .....	175
■ CONCEITOS DE TECNOLOGIAS RELACIONADAS À INTERNET E INTRANET, BUSCA E PESQUISA NA WEB, MECANISMOS DE BUSCA NA WEB .....	178
NAVEGADORES DE INTERNET: INTERNET EXPLORER, MOZILLA FIREFOX, GOOGLE CHROME.....	178
■ SEGURANÇA NA INTERNET, VÍRUS DE COMPUTADORES, SPYWARE, MALWARE, PHISHING E SPAM .....	187
■ TRANSFERÊNCIA DE ARQUIVOS PELA INTERNET .....	195
DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	201
■ PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	201
■ DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	203
Órgãos Públicos.....	204
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	205
■ AGENTES PÚBLICOS .....	212
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	225

REQUISITOS .....	225
ATRIBUTOS .....	227
CLASSIFICAÇÃO.....	228
ESPÉCIES .....	229
INVALIDAÇÃO .....	229
Revogação.....	229
CONVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO .....	230
<b>■ PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS .....</b>	<b>231</b>
USO E ABUSO DO PODER .....	231
PODERES VINCULADO E DISCRICIONÁRIO .....	231
PODER HIERÁRQUICO .....	232
PODER DISCIPLINAR .....	233
PODER REGULAMENTAR .....	233
PODER DE POLÍCIA.....	234
DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS.....	235
DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITOS HUMANOS.....	241
<b>■ CONSTITUIÇÃO.....</b>	<b>241</b>
<b>■ DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>241</b>
<b>■ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>244</b>
Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.....	244
Dos Direitos Sociais.....	259
<b>DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA: DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS .....</b>	<b>265</b>
<b>DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>274</b>
Disposições Gerais .....	274
Dos Servidores Públicos.....	277
<b>DA ORDEM SOCIAL.....</b>	<b>286</b>
Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso .....	286
<b>■ DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>287</b>
<b>TEORIA GERAL DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>287</b>
Conceito, Fundamentos e Bases Teóricas e Filosóficas dos Direitos Humanos .....	287

Características dos Direitos Humanos.....	288
<b>INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>289</b>
<b>DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....</b>	<b>289</b>
<b>SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>289</b>
Sistema Global de Direitos Humanos.....	289
Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos .....	290
<b>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: DECLARAÇÕES, TRATADOS, RESOLUÇÕES, COMENTÁRIOS GERAIS, RELATÓRIOS E NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.....</b>	<b>291</b>
<b>ÓRGÃOS CONVENCIONAIS E EXTRA CONVENCIONAIS .....</b>	<b>301</b>
<b>O INÍCIO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>301</b>
Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados e o Surgimento da Organização Internacional do Trabalho .....	301
<b>SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>303</b>
Organização dos Estados Americanos: Declarações, Tratados, Resoluções, Relatórios, Informes, Jurisprudência (contenciosa e consultiva da corte interamericana de direitos humanos), Opiniões Consultivas, Normas de Organização e Funcionamento dos Órgãos de Supervisão, Fiscalização e Controle, Audiências Públicas .....	303
<b>RELATORIAS TEMÁTICAS E POR PAÍSES.....</b>	<b>313</b>
<b>A INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS AO DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>314</b>
<b>POSIÇÃO HIERÁRQUICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, A APLICABILIDADE DAS NORMAS CONTIDAS EM TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL .....</b>	<b>315</b>
<b>A EXECUÇÃO DE DECISÕES ORIUNDAS DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL .....</b>	<b>316</b>
<b>CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE.....</b>	<b>321</b>
<b>A PROTEÇÃO DOS GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS PELO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>323</b>
<b>MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>334</b>
<b>DIREITOS HUMANOS DE NATUREZA CIVIL, POLÍTICA, SOCIAL, ECONÔMICA, CULTURAL E AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS DE TITULARIDADE INDIVIDUAL, COLETIVA OU DIFUSA .....</b>	<b>341</b>
<b>CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>347</b>
<b>LEI FEDERAL Nº. 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE), REGULAMENTA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DESTINADAS A ADOLESCENTE QUE PRATIQUE ATO INFRAACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.....</b>	<b>347</b>

LEI FEDERAL Nº. 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE DISPÕE SOBRE O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS .....	354
RESOLUÇÃO Nº. 119, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2006, DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO – SINASE – SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	376
PORTARIA Nº 249/2019-GP NATAL, 18 DE DEZEMBRO DE 2019, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE INSTITUI O MANUAL DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVA .....	377
PORTARIA Nº 250/2019-GP, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE INSTITUI O REGIMENTO INTERNO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO ..	385
PORTARIA Nº. 355/15-GP, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2015, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE INSTITUI A CENTRAL DE GERENCIAMENTO DE VAGAS – CGV .....	395

# DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### NOÇÃO GERAL DE PRINCÍPIO

Por motivos didáticos, costuma-se dividir as normas cogentes em regras e princípios. Regras são normas cogentes que traduzem um comando direto, são criadas pelo legislador (portanto, são positivadas), e são utilizadas para a solução de casos concretos e específicos. Os princípios, por sua vez, delimitam os valores fundamentais de um ramo do direito, possuem conteúdo muito mais abrangente. São considerados mais importantes, dado o seu caráter geral e abstrato. Os princípios são descobertos pela doutrina, através da análise das regras, retirando os aspectos concretos desta. O legislador, dessa forma, tem um papel indireto na criação dos princípios.

Apesar das diferenças mencionadas, é indiscutível que os princípios e as regras são normas que apresentam força cogente máxima. Porém, como os princípios possuem valores fundamentais de um ramo jurídico, são considerados hierarquicamente superiores. Violar uma regra é um erro grave, mas violar um princípio é erro gravíssimo: é cometer ofensa a todo um ordenamento de comandos.

### DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Os **princípios de Direito Administrativo** são, assim, os princípios que atuam como diretrizes sistêmicas do próprio regime jurídico-administrativo. Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Temos, assim: princípios gerais de Direito Administrativo, os princípios constitucionais, e os princípios infraconstitucionais.

#### Princípios Gerais de Direito Administrativo

Os princípios gerais de Direito Administrativo, são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante ao fato de a Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público. São princípios implícitos, uma vez que eles não precisam estar expressos na legislação para que a doutrina aceite sua existência, afinal, sem esses princípios a Administração não poderia funcionar direito. São dois: o princípio da supremacia do interesse público, e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundadas pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manuseá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

#### Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios expressos, previstos no Texto Constitucional, mais especificamente na *caput* do art. 37. Segundo o referido dispositivo:

*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.*

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- **Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submetidas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei;
- **Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Esse princípio apresenta algumas vertentes que são importantes conhecer. A primeira diz respeito à finalidade: há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público. A outra vertente diz respeito a pessoa do administrador, pois a atividade administrativa é considerada de seus órgãos e pessoas jurídicas, e nunca de seus agentes; pessoas físicas. Esse é o fundamento da chamada “Teoria do Órgão”. Por causa disso, é vedada a possibilidade do agente público de utilizar os recursos da Administração Pública para fins de promoção pessoal, conforme aponta o § 1º do art. 37 da CF, de 1988;

- **Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos;
- **Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia erga omnes. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos;
- **Eficiência:** implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade;

### Importante!

Um método que facilita a memorização desses princípios é a palavra “limpe”, pois temos os princípios da:

Legalidade  
Impessoalidade  
Moralidade  
Publicidade  
Eficiência

### Princípios Reconhecidos em Legislação Infraconstitucional

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional, **sendo reconhecidos tanto pela doutrina como pela jurisprudência**. É o caso do disposto no caput do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999:

**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.

### Princípio da Autotutela

A autotutela é um princípio que diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é

necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração possa, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito, e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999:

**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.

A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório, e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346:

**Súmula nº 346** A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.

E a Súmula nº 473:

**Súmula nº 346** 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.

### Princípio da Motivação

Um princípio implícito, também pode constar em algumas questões como “princípio da obrigatória motivação”. Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 50** Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando [...];

E também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei:

**Art. 2º** [...]

**Parágrafo único** - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a

prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

Quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente, ou em um instante posterior a prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isso é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

### Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784, de 1999.

#### Art. 2º [...]

*Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

*II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.*

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o Administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica, prevista em lei. Já o princípio da supremacia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, possui um fim específico, com a devida previsão legal. O desvio de finalidade, ou desvio de poder, são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo Poder Público.

### Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância o como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes, são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida. Em termos práticos, a razoabilidade (ou falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

### Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade, sendo implícito também. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se a exageros no exercício de suas funções. A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público.

Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784, de 1999, deve o Administrador agir com:

#### Art. 2º [...]

##### *Parágrafo único [...]*

*IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.*

Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a esse ramo jurídico. A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.

## DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

### NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: O DECRETO-LEI Nº 200, DE 1967

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa. Para executar suas funções e expedir seus atos, a Administração dispõe de duas técnicas distintas: a desconcentração e a descentralização.

#### CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A **centralização** dá-se quando o Estado executa diretamente suas tarefas por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados à mesma pessoa política.<sup>1</sup>

**Descentralização** é a técnica por meio da qual a Administração Pública atribui suas competências a pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim. Na descentralização administrativa, o Estado executa indiretamente suas tarefas, que são delegadas a outras **entidades** (Administração Indireta ou particulares prestadores de serviços públicos). A descentralização é considerada um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do inciso III, art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

<sup>1</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Atlas. p. 473.

Na centralização/descentralização, costuma-se utilizar com bastante frequência o termo **entidade**. Nos termos do inciso II, § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 1º [...]**

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”.

Entidade da Administração, assim, é qualquer pessoa jurídica autônoma cujo serviço público foi outorgado pela entidade federativa, isto é, pelas pessoas jurídicas de Direito Público interno (União, estados, municípios, Distrito Federal etc.). Os membros federais, nesses casos, realizam apenas uma tarefa de controle e fiscalização do serviço prestado pela entidade outorgada.

A descentralização pode ocorrer de duas maneiras: mediante outorga ou delegação:

- **Descentralização mediante outorga:** o Estado, **mediante lei**, cria ou autoriza a criação de uma entidade e atribui a ela determinado serviço público por prazo **indeterminado**. Neste caso, transfere-se a **titularidade** e a **execução** do serviço público.

A descentralização mediante outorga decorre do princípio da especialidade, de modo que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Podemos citar como exemplo a criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em 1969; à época (vigente a Constituição de 1967), era de competência da União manter os serviços postais e o Correio Aéreo Nacional. Neste caso, ocorreu a descentralização mediante outorga, instituindo a ECT, na forma de empresa pública, com a competência de executar e controlar os serviços postais em todo o território nacional.

Cabe ressaltar que **não há que se falar em vínculo de hierarquia e subordinação** entre o poder outorgante e o outorgado. Apenas ocorre uma forma de **vinculação**, na qual impera o controle finalístico (supervisão ou tutela administrativa), que busca fiscalizar e apurar se os fins objetivados estão sendo alcançados;

- **Descentralização por delegação:** o Estado, **mediante ato** ou **contrato**, transfere a **execução** de determinado serviço público por prazo **determinado**. Podemos citar como exemplo a delegação da União à empresa de telefonia fixa XPTO, mediante contrato, da prestação de serviços públicos de telefonia fixa.

Na descentralização por delegação, também **não existe vínculo de hierarquia e subordinação**, mas o controle é mais amplo e rígido, podendo ser exercido pelo poder concedente ao particular de diversas formas. Para facilitar seu estudo, veja a tabela a seguir:

DESCENTRALIZAÇÃO	
Entidades com personalidade jurídica própria	
Não existe vínculo de hierarquia e subordinação	
Descentralização mediante outorga	Descentralização por delegação
Mediante lei	Mediante ato ou contrato
Transfere a titularidade e a execução	Transfere apenas a execução
Prazo indeterminado	Prazo determinado

## CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

**Concentração** é o fenômeno em que temos uma absorção ou avocação de competências de um órgão sobre outro. Difere-se da descentralização justamente neste aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações etc., não têm personalidade jurídica própria, e, por isso, não possuem a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

**Desconcentração** é a técnica utilizada para o exercício de competências administrativas, mediante **órgãos** públicos despersonalizados e **vinculados hierarquicamente** aos entes da Federação. Há a repartição das atribuições entre os órgãos públicos pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, por isso a sua vinculação hierárquica. Cabe ressaltar que a desconcentração pode ocorrer tanto na Administração Direta (criação de órgãos), quanto na Administração Indireta (distribuição e subdivisão da entidade em órgãos, departamentos etc.).

Veja os pontos mais importantes quanto à **desconcentração**:

- Atribuição de competência a órgãos sem personalidade jurídica própria;
- Órgãos vinculados hierarquicamente (subordinação);
- Pode ocorrer na Administração Direta e Indireta;
- Segmentação de competências, dentro de uma mesma pessoa jurídica, destinadas a um órgão.

### Dica

Lembre-se do jogo de palavras a seguir para diferenciar a descentralização da desconcentração:  
des**C**entralização: Cria **E**ntidade  
des**C**Oncentração: Cria **Ó**rgão

## ÓRGÃOS PÚBLICOS

Muito importante para a desconcentração é a noção de órgão público ou **órgão administrativo**. Nos termos do inciso I, § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, órgão público é

**Art. 1º** A unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta.

Assim, podemos definir órgão administrativo (ou órgão público) como um núcleo de competências do Estado sem personalidade jurídica própria. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar os polos ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica à qual o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.

A **Teoria do Órgão** (também pode aparecer como princípio da imputação volitiva) é uma invenção doutrinária que procura imputar as ações cometidas pelos agentes e servidores públicos à pessoa jurídica à qual ele esteja ligado. Pela Teoria do Órgão, os agentes públicos não podem responder pessoalmente pelos atos que praticam no exercício de suas funções, uma vez que a responsabilidade pela execução de tais tarefas é do Estado, sendo representado por seus órgãos e entes com personalidade jurídica própria.