

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	9
■ ANÁLISE, COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE DIVERSOS TIPOS DE TEXTOS VERBAIS, NÃO VERBAIS, LITERÁRIOS E NÃO LITERÁRIOS.....	9
INFORMAÇÕES LITERAIS E INFERÊNCIAS POSSÍVEIS.....	9
■ PONTO DE VISTA DO AUTOR.....	11
■ ESTRUTURAÇÃO DO TEXTO: RELAÇÕES ENTRE IDEIAS; RECURSOS DE COESÃO.....	12
■ SIGNIFICAÇÃO CONTEXTUAL DE PALAVRAS E EXPRESSÕES.....	16
SINÔNIMOS E ANTÔNIMOS.....	16
■ SENTIDO PRÓPRIO E FIGURADO DAS PALAVRAS.....	19
■ CLASSES DE PALAVRAS: EMPREGO E SENTIDO QUE IMPRIMEM ÀS RELAÇÕES QUE ESTABELECEM: SUBSTANTIVO, ADJETIVO, ARTIGO, NUMERAL, PRONOME, VERBO, ADVÉRBIO, PREPOSIÇÃO E CONJUNÇÃO.....	19
■ SINTAXE: PERÍODO SIMPLES; PERÍODO COMPOSTO – COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO.....	39
■ CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	48
■ REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	53
■ COLOCAÇÃO PRONOMINAL.....	54
■ CRASE.....	55
■ VOZ ATIVA E PASSIVA.....	56
■ PONTUAÇÃO.....	57
■ ORTOGRAFIA OFICIAL.....	59
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA.....	60
RACIOCÍNIO LÓGICO-MATEMÁTICO.....	69
■ OPERAÇÕES, EXPRESSÕES E PROBLEMAS COM NÚMEROS NATURAIS.....	69
■ NÚMEROS FRACIONÁRIOS, DECIMAIS, INTEIROS, RACIONAIS E REAIS.....	71
■ EQUAÇÃO DE 1º E 2º GRAUS, COM VARIÁVEIS.....	74
■ RAZÃO E PROPORÇÃO.....	78

■ REGRA DE TRÊS SIMPLES E COMPOSTA.....	80
■ GEOMETRIA.....	83
CÁLCULO DE ÁREA E DE VOLUME.....	83
■ ESTRUTURA LÓGICA DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS; DEDUÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECEER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES	94
COMPREENSÃO DO PROCESSO LÓGICO QUE, A PARTIR DE UM CONJUNTO DE HIPÓTESES, CONDUZ, DE FORMA VÁLIDA, A CONCLUSÕES DETERMINADAS.....	94
 NOÇÕES DE INFORMÁTICA	 109
■ MS-WINDOWS 10.....	109
CONCEITO DE PASTAS, DIRETÓRIOS, ARQUIVOS E ATALHOS, ÁREA DE TRABALHO, ÁREA DE TRANSFERÊNCIA, MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS E PASTAS, USO DOS MENUS, PROGRAMAS E APLICATIVOS, INTERAÇÃO COM O CONJUNTO DE APLICATIVOS MS-OFFICE 2016.....	109
■ MS-WORD 2016.....	120
ESTRUTURA BÁSICA DOS DOCUMENTOS, EDIÇÃO E FORMATAÇÃO DE TEXTOS, CABEÇALHOS, PARÁGRAFOS, FONTES, COLUNAS, MARCADORES SIMBÓLICOS E NUMÉRICOS, TABELAS, IMPRESSÃO, CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS, LEGENDAS, ÍNDICES, INSERÇÃO DE OBJETOS, CAMPOS PREDEFINIDOS, CAIXAS DE TEXTO	120
■ MS-EXCEL 2016	132
ESTRUTURA BÁSICA DAS PLANILHAS, CONCEITOS DE CÉLULAS, LINHAS, COLUNAS, PASTAS E GRÁFICOS, ELABORAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS, USO DE FÓRMULAS, FUNÇÕES E MACROS, IMPRESSÃO, INSERÇÃO DE OBJETOS, CAMPOS PREDEFINIDOS, CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS, OBTENÇÃO DE DADOS EXTERNOS, CLASSIFICAÇÃO DE DADOS	132
■ CORREIO ELETRÔNICO.....	148
USO DE CORREIO ELETRÔNICO, PREPARO E ENVIO DE MENSAGENS, ANEXAÇÃO DE ARQUIVOS	148
■ INTERNET.....	152
NAVEGAÇÃO NA INTERNET, CONCEITOS DE URL, LINKS, SITES, BUSCA E IMPRESSÃO DE PÁGINAS..	152
 CONHECIMENTOS ESPECIFICOS	 165
■ PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO.....	165
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	169
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	169
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	170
■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO	175

PODER HIERÁRQUICO	175
PODER DISCIPLINAR.....	176
PODER NORMATIVO E REGULAMENTAR	176
PODER VINCULADO E DISCRICIONÁRIO	177
PODER DE POLÍCIA.....	177
Conceito, características, finalidade e limites.....	177
■ ATO ADMINISTRATIVO	178
CONCEITO	178
REQUISITOS	178
ATRIBUTOS	180
CLASSIFICAÇÃO.....	181
Discricionariedade e Vinculação.....	181
ESPÉCIE.....	182
INVALIDAÇÃO	182
ANULAÇÃO.....	183
REVOGAÇÃO	183
PRESCRIÇÃO, CASSAÇÃO E REVALIDAÇÃO	183
■ AGENTES PÚBLICOS	184
NORMAS CONSTITUCIONAIS CONCERNENTES AOS SERVIDORES PÚBLICOS	184
■ SERVIDORES PÚBLICOS.....	187
CLASSIFICAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	187
REGIMES JURÍDICOS FUNCIONAIS: ÚNICO, ESTATUTÁRIO, E DE EMPREGO PÚBLICO	188
■ CARGO PÚBLICO	188
CONCEITO, ESPÉCIES E PROVIMENTO.....	188
ESTABILIDADE	189
VACÂNCIA.....	189
REMOÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO.....	189
CONCURSO PÚBLICO	190
■ SERVIÇOS PÚBLICOS	190
REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE.....	190

CONCEITO	190
CLASSIFICAÇÃO.....	191
FORMA, MEIOS E REQUISITOS	192
DELEGAÇÃO	192
Concessão, Permissão e Autorização.....	192
■ LICITAÇÃO	195
CONCEITO E FINALIDADES.....	195
PRINCÍPIOS E OBJETO.....	195
OBRIGATORIEDADE	196
DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E VEDAÇÃO	196
MODALIDADES.....	197
PROCEDIMENTO	198
Revogação e Anulação.....	198
SANÇÕES	199
■ NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO	200
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITO, PECULIARIDADES E INTERPRETAÇÃO	200
FORMALIZAÇÃO, INEXECUÇÃO E EXECUÇÃO	203
REVISÃO E RESCISÃO	204
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	207
CONTROLE INTERNO E EXTERNO	211
■ LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI FEDERAL Nº 8.429, DE 1992	211
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, PRINCÍPIOS, FASES E MODALIDADES.....	228
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL - LEI ESTADUAL Nº 10.177, DE 1998	236
■ LEI FEDERAL Nº 12.527, DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO).....	242

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO

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 e 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.

É importante mencionar que não há hierarquia material entre princípios. Os princípios, independentemente da matéria, possuem a mesma relevância jurídica.

Importante: Os princípios, assim como as regras jurídicas, possuem força cogente.

Cabe ressaltar também que, caso ocorra conflito entre dois ou mais princípios simultaneamente aplicáveis a um caso concreto, sua solução deverá recorrer ao método da ponderação. Em que pese não haver hierarquia entre princípios, o método da ponderação é o meio pelo qual se faz uma valoração do peso de cada princípio, de acordo com o caso concreto. Lembre-se: **não há prevalência absoluta (hierarquia) de um princípio sobre o outro.**

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: os 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. Esses princípios implícitos 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 confere prerrogativas à Administração em um patamar de superioridade (supremacia) em relação ao particular.

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.

Em se tratando de interesse público, de acordo com a doutrina, podemos dividi-lo em primário e secundário.

- interesse público **primário**: interesse da **coletividade**;
- interesse público **secundário**: interesse do **Estado**, usualmente interesses de cunho patrimonial.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também incumbe uma série de deveres, fundados 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 no *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** [...].*

Dica

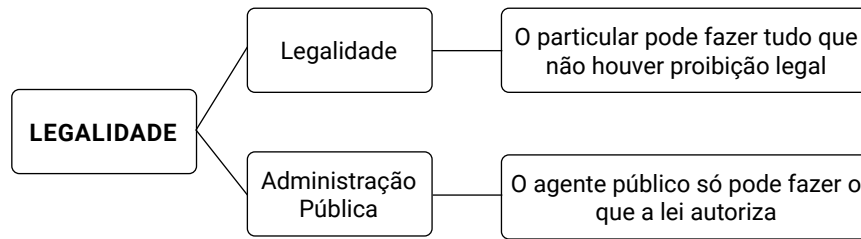
Para memorizar os princípios constitucionais da Administração Pública, lembre-se do mnemônico **L-I-M-P-E**.

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

● Legalidade

Fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas à 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 é importante conhecer:

- **Princípio da 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 atuação administrativa sempre tem como fim o interesse público, deste modo, é vedado que se busque o interesse próprio ou de terceiros. O ato que é praticado com finalidade diversa do interesse público será considerado nulo, constatando-se o desvio de finalidade;
- **Vedação à promoção pessoal:** as realizações de Administração Pública não podem ser utilizadas como instrumento para a promoção pessoal dos agentes públicos. A atuação administrativa é realizada em nome da Administração, sendo vedada a vinculação com a pessoa dos agentes públicos. É importante ressaltar também que é vedado, na publicidade oficial, constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal dos agentes públicos. 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, isto é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos, ou seja, um ato administrativo imoral é um ato nulo.

É importante também ressaltar que a moralidade administrativa tem conotação objetiva, ou seja, não depende da convicção ou concepção subjetiva do agente público.

Outro importante destaque a ser feito tange a vedação da prática do nepotismo. Sua prática ofende os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Vejamos a Súmula Vinculante nº 13, do STF:

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

A vedação da Súmula Vinculante nº 13 não alcança a nomeação a cargos políticos em razão das qualidades técnicas e as nomeações de servidores previamente aprovados em concursos públicos.

● Publicidade

A publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes* (para todos). Trata-se de um requisito de eficácia dos atos administrativos.

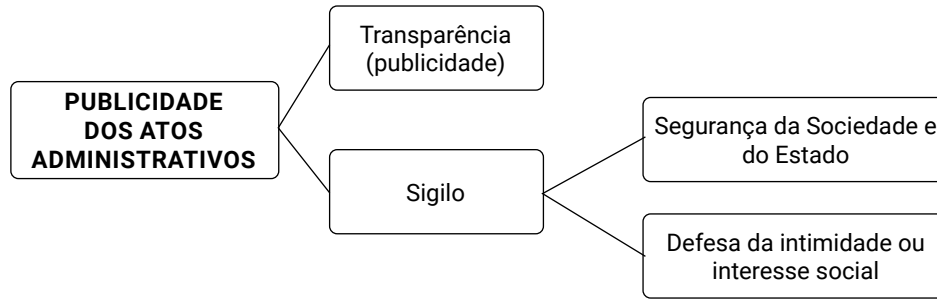
Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

Em outras palavras, a publicidade (transparência) dos atos administrativos é a regra, porém, há hipóteses em que a lei poderá estabelecer o sigilo. Vejamos o disposto na Constituição Federal:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

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



● **Eficiência**

Implementada pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a eficiência traduz-se 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.

Em que pese a adoção da eficiência buscar a produtividade, economicidade e redução dos desperdícios de dinheiro público, ela não permite à Administração agir fora da lei, ou seja, o princípio da eficiência não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

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 dos princípios com maior incidência em provas, e 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.

As formas de desfazimento dos atos administrativos podem se dar por meio do controle de legalidade ou pelo controle de mérito. O controle de legalidade é quando se identifica e anula o ato ilegal. Já o controle de mérito ocorre nas hipóteses de inconveniência e inoportunidade do ato administrativo, o qual poderá suceder a revogação do ato.

É importante destacar que o Poder Judiciário pode realizar o controle de legalidade do ato administrativo, mediante provocação. Atente-se para o fato de que este só realiza o controle de legalidade (anulação do ato) e não o controle de mérito.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal: Súmula nº 346 e a Súmula nº 473:

Súmula nº 346 (STF) A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.

Súmula nº 473 (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.

Dica

Anulação: atos ilegais;

Revogação: atos inconvenientes ou inoportunos (neste caso, os atos são válidos).

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 [...]

E também no inciso VII, do parágrafo único, do art. 2º, 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 à prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isto é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

Princípio da Finalidade

Sua previsão encontra-se no inciso II, parágrafo único, art. 2º, 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 primazia 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 o 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, isto 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 a proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins que a Administração Pública pretende alcançar.

Segundo o inciso VI, parágrafo único, art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º [...]

Parágrafo único [...]

VI - 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.

Princípio da Presunção de Legitimidade, Legalidade e Veracidade

O princípio da presunção de legitimidade, também conhecido por princípio da legalidade ou veracidade, afirma que os atos praticados pela Administração Pública gozam de presunção de legitimidade, veracidade e legalidade, ou seja, o ato é verdadeiro, praticado com observância das normas legais e por pessoa legítima.

É importante ressaltar que a presunção de legitimidade é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Neste caso, ocorre uma inversão do ônus da prova, sendo que quem deverá provar que o ato é ilegal, inverídico ou ilegítimo é o particular.

Desse princípio decorre a autoexecutoriedade das decisões administrativas, de modo que os atos terão execução imediata e, caso o particular se sinta lesado, deverá submeter a decisão administrativa ao Poder Judiciário.

Princípio da Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica, de um modo amplo, busca resguardar a estabilidade das relações jurídicas. No que tange a área administrativa, esse princípio tem como o objetivo resguardar o particular sobre mudanças de orientação e interpretação da atuação administrativa.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona:

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública.¹

Deste modo, entendemos que a mudança na interpretação e orientação da Administração Pública é inevitável, mas não deve prejudicar e ser aplicada em casos passados. Nesse sentido, a Lei nº 9.784, de 1999, no âmbito federal, proíbe a retroatividade da nova interpretação de norma administrativa.

Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

Esse princípio encontra-se explícito tanto no art. 5º, da Constituição Federal, de 1988, quanto no *caput* do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999. Vejamos ambas as disposições:

Art. 5º (CF, de 1988) [...]

*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;*

Art. 2º (Lei nº 9.784, de 1999) A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, **contraditório**, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência.**

O contraditório refere-se ao direito que o interessado possui de se contrapor às alegações feitas pela parte contrária. Já a ampla defesa confere o direito de se defender por todos os meios e recursos juridicamente válidos.

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.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

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.²

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.

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.

1 DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 85.

2 FILHO, J. dos S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas. p. 473.

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

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Administração Direta, ou Centralizada, é a parte da Administração Pública que compreende: as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), somados a todos os seus ministérios, ouvidorias, secretarias e outros tantos órgãos despersonalizados.

Já a **Administração Indireta ou Descentralizada** é a expressão utilizada para designar o conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade pública. Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm patrimônio próprio, que não se confunde com o patrimônio pessoal de seus agentes, e também têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

Dica

Estudaremos a fundo os conceitos aqui expostos, mas, de antemão, lembre-se do mnemônico **"FASE"** para memorizar as espécies de entidades descentralizadas: **F**undação Pública, **A**utarquia, **S**ociedade de Economia Mista, **E**mpresa Pública.

DOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA: AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (XIX, art. 37, da CF, de 1988) e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório. As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (XX, art. 37, da CF, de 1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de **direito público**, membros da Administração Indireta: autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas.

São pessoas jurídicas de **direito privado**: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de direito privado, subsidiárias e consórcios públicos de direito privado.

Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, **criadas** por legislação própria, que têm por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Trata-se da prestação descentralizada de serviços públicos.

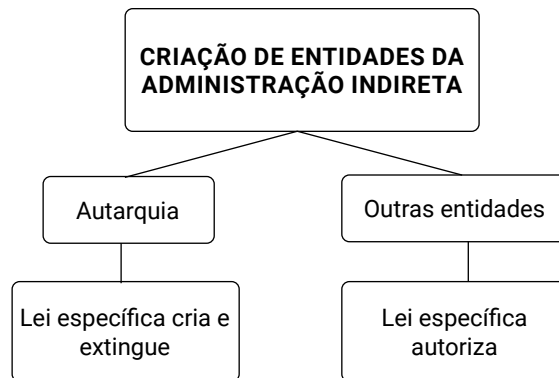
As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, art. 5º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967: para os fins desta lei, considera-se:

Art. 5º [...]

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Podemos fazer alguns comentários sobre o conceito apresentado. Ao dizer que as autarquias são criadas *"para executar atividades típicas da Administração Pública"*, o texto legal faz referência àquelas atividades características do Poder Público e que só podem ser executadas pelo mesmo, em regra. São atividades em que deve haver a prevalência do interesse público sobre o privado; por isso mesmo, as autarquias gozam de diversas prerrogativas para executar tais tarefas. É por isso que as autarquias são **pessoas jurídicas de direito público**. Com isso, tais entidades são proibidas de exercer qualquer atividade econômica, o que lhes proporciona uma grande vantagem: não pode ser decretada a falência delas e também gozam de imunidade tributária.

A sua criação depende de **lei específica**. Isso significa que a sua existência é condicionada apenas pelo trabalho realizado pelo legislador; não há outros atos subsequentes que condicionam sua existência, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado. De mesmo modo, a extinção de autarquias somente pode se dar por lei específica.



O regime de pessoal das autarquias é o **estatutário**. Significa que a autarquia não pode contratar quem ela quiser, como se fosse um empregador: seus funcionários devem ser servidores públicos,