

Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região

TRT-11ª

Técnico Judiciário - Área Administrativa

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	13
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL.....	13
■ EMPREGO DA ACENTUAÇÃO GRÁFICA.....	13
■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	14
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE	17
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	18
■ MORFOSSINTAXE	22
REGÊNCIA NOMINAL E VERBAL.....	31
CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL.....	32
Flexão Nominal	39
PRONOMES: EMPREGO, FORMAS DE TRATAMENTO E COLOCAÇÃO	45
Emprego de Tempos e Modos Verbais	49
Flexão Verbal.....	50
Vozes do Verbo	53
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS.....	59
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	61
■ FIGURAS DE LINGUAGEM	70
■ DISCURSO DIRETO, INDIRETO E INDIRETO LIVRE.....	74
■ ADEQUAÇÃO DA LINGUAGEM AO TIPO DE DOCUMENTO.....	75
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	85
■ CONSTITUIÇÃO: PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	85
■ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	88
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	89
DOS DIREITOS SOCIAIS	102
DOS DIREITOS DE NACIONALIDADE	109
DOS DIREITOS POLÍTICOS	112

■ DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	115
DA UNIÃO	116
DOS ESTADOS	120
DOS MUNICÍPIOS	121
■ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	121
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	123
DOS SERVIDORES PÚBLICOS	132
■ DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	135
DO PODER LEGISLATIVO.....	135
Do Congresso Nacional.....	135
Das Atribuições do Congresso Nacional	136
Da Câmara dos Deputados	137
Do Senado Federal.....	137
Dos Deputados e Senadores.....	138
DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.....	141
DO PODER EXECUTIVO.....	143
Do Presidente e do Vice-Presidente da República.....	143
Das Atribuições e Responsabilidades do Presidente da República	144
DO PODER JUDICIÁRIO	145
Disposições Gerais	145
Do Supremo Tribunal Federal	147
Do Superior Tribunal de Justiça	149
Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho.....	151
Do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.....	152
DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	152
Do Ministério Público.....	152
Da Advocacia Pública.....	155
Da Advocacia	156
Da Defensoria Pública	156
 NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	 163
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	163
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	163

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS IMPLÍCITOS.....	164
■ LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 1942) E SUA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	165
■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	167
USO E ABUSO DO PODER	167
PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS	168
■ ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	172
ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA.....	172
ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	173
AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, CONSÓRCIOS PÚBLICOS, AGÊNCIAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	173
ENTIDADES PARAESTATAIS E ENTES DE COLABORAÇÃO	178
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	181
CONCEITO	181
ELEMENTOS, FORMAÇÃO E REQUISITOS DE VALIDADE.....	181
ATRIBUTOS E CARACTERÍSTICAS.....	184
CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	184
EFEITOS.....	185
EXTINÇÃO, REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO	185
CASSAÇÃO E CADUCIDADE.....	186
CONVALIDAÇÃO	187
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	187
CLASSIFICAÇÕES RELATIVAS AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	187
CONTROLE EXTERNO E PROCEDIMENTOS DE TOMADAS DE CONTAS.....	195
■ LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429, DE 1992 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.230, DE 2021)	197
■ LICITAÇÃO: LEI Nº 14.133, DE 2021	213
CONCEITO E FINALIDADE	213
NATUREZA JURÍDICA E OBJETO.....	215
PRINCÍPIOS BÁSICOS E CORRELATOS.....	216
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	216

Modalidades de Licitação	223
Revogação e Anulação	235
Obrigatoriedade, Dispensa e Inexigibilidade	236
RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SANÇÕES E PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO	244
CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	246
REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS (LEI Nº 8.112, DE 1990 ATUALIZADA).....	249
PROCESSO ADMINISTRATIVO: LEI Nº 9.784, DE 1999	261
LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE (LEI Nº 13.869, DE 2019)	268
NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	283
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS: TIPOS DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	283
NATUREZA E FINALIDADES	287
CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO.....	288
CONVERGÊNCIAS E DIFERENÇAS ENTRE A GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO PRIVADA	289
COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO DE REDES ORGANIZACIONAIS.....	290
GOVERNABILIDADE.....	291
GOVERNANÇA	291
ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA.....	293
PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	293
GESTÃO DE RESULTADOS NA PRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	296
GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	297
PROCESSO ORGANIZACIONAL: PLANEJAMENTO, DIREÇÃO, COORDENAÇÃO, COMUNICAÇÃO, CONTROLE E AVALIAÇÃO.....	301
GESTÃO ESTRATÉGICA: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL.....	307
GESTÃO DE PESSOAS DO QUADRO PRÓPRIO E TERCEIRIZADAS	311
REFERÊNCIAS:	313
GESTÃO POR PROCESSOS.....	313
GESTÃO POR PROJETOS	324
GESTÃO DE CONTRATOS	330

■ GESTÃO DA QUALIDADE: EXCELÊNCIA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	336
■ MOTIVAÇÃO	338
■ LIDERANÇA	339
■ TIPOS DE DECISÃO E PROCESSO DECISÓRIO	342
 NOÇÕES DE DIREITO DO TRABALHO.....	 349
■ DOS PRINCÍPIOS E FONTES DO DIREITO DO TRABALHO.....	349
DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS TRABALHADORES (ART. 7º DA CF, DE 1988).....	353
■ DA RELAÇÃO DE TRABALHO E DA RELAÇÃO DE EMPREGO: REQUISITOS E DISTINÇÃO	355
DOS SUJEITOS DO CONTRATO DE TRABALHO STRICTO SENSU	355
Do Empregado e do Empregador: Conceito e Caracterização	355
DA PROTEÇÃO AO TRABALHO DO MENOR	359
DOS PODERES DO EMPREGADOR NO CONTRATO DE TRABALHO.....	379
DO GRUPO ECONÔMICO E DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.....	380
DA SUCESSÃO DE EMPREGADORES.....	380
■ DO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO: CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	381
■ O JUS VARIANDI: DA ALTERAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO - ALTERAÇÃO UNILATERAL E BILATERAL	383
■ DA SUSPENSÃO E INTERRUÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO: CARACTERIZAÇÃO E DISTINÇÃO.....	385
■ DA RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO: DA INDENIZAÇÃO	387
DA DISPENSA ARBITRÁRIA	388
DAS JUSTAS CAUSAS: DA DESPEDIDA INDIRETA E DA CULPA RECÍPROCA.....	391
DO AVISO PRÉVIO.....	397
■ DA DURAÇÃO DO TRABALHO	401
DA JORNADA DE TRABALHO.....	401
DO TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	407
Do Trabalho Noturno.....	411
DOS PERÍODOS DE DESCANSO: DO INTERVALO PARA REPOUSO E ALIMENTAÇÃO	413
DO DESCANSO SEMANAL REMUNERADO.....	416

■ DO SALÁRIO-MÍNIMO: IRREDUTIBILIDADE E GARANTIA	416
■ DAS FÉRIAS	421
DO DIREITO A FÉRIAS E DA SUA DURAÇÃO, DA CONCESSÃO E DA ÉPOCA DAS FÉRIAS, DA REMUNERAÇÃO E DO ABONO DE FÉRIAS	421
■ DO SALÁRIO E DA REMUNERAÇÃO	427
CONCEITO E DISTINÇÕES; COMPOSIÇÃO DO SALÁRIO; MODALIDADES DE SALÁRIO; FORMAS E MEIOS DE PAGAMENTO DO SALÁRIO; 13º SALÁRIO	427
■ DO FGTS	439
■ DA PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA	442
■ DA SEGURANÇA E MEDICINA NO TRABALHO: DAS ATIVIDADES PERIGOSAS OU INSALUBRES.....	445
■ DA PROTEÇÃO AO TRABALHO DA MULHER: DA ESTABILIDADE DA GESTANTE E DA LICENÇA-MATERNIDADE	448
■ DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO: DAS CONVENÇÕES E ACORDOS COLETIVOS DE TRABALHO.....	451
■ DA RENÚNCIA E TRANSAÇÃO	457
■ DO TELETRABALHO (LEI Nº 13.467, DE 2017 ATUALIZADA).....	459
■ DANO MORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO	461
■ SÚMULAS E ORIENTAÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA UNIFORMIZADA DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO SOBRE DIREITO DO TRABALHO	464
■ SÚMULAS VINCULANTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RELATIVAS AO DIREITO DO TRABALHO.....	464
■ INSTRUÇÕES E ATOS NORMATIVOS DO TST EM MATÉRIA DE DIREITO DO TRABALHO.....	465
■ REFORMA TRABALHISTA – LEI Nº 13.467, DE 2017 ATUALIZADA.....	465
 NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS	 487
■ FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	487
■ DIREITOS HUMANOS EM ESPÉCIE E GRUPOS VULNERÁVEIS: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, CARACTERÍSTICAS E GERAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.....	489
■ HISTÓRICO E CONTEÚDO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS E DO PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS	490
■ CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.....	513

DIREITOS HUMANOS DAS MINORIAS E DE VÍTIMAS DE INJUSTIÇAS HISTÓRICAS: MULHER, NEGRO, CRIANÇA E ADOLESCENTE, IDOSO, PESSOA COM DEFICIÊNCIA, PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, POVOS INDÍGENAS, LGBT, QUILOMBOLAS, SEM-TETO, SEM-TERRA, IMIGRANTES E REFUGIADOS	521
MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.....	531

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O regime jurídico pode ser definido como conjunto de normas que irá orientar uma determinada relação jurídica. Vejamos dois exemplos para, desde já, seja possível ter em mente que esse conjunto de normas poderá variar de acordo com a situação.

O primeiro deles seria um desentendimento seu com seu vizinho em uma eventual construção irregular, que extrapola o direito de um e invade o direito do outro.

Num segundo momento, imagine que você foi flagrado por uma viatura policial ao avançar um sinal vermelho em alta velocidade.

Veja que, em que pese caber discussões de defesa de direitos em ambos os exemplos, as normas aplicáveis aos casos não são as mesmas. No primeiro exemplo há uma clara igualdade, o que não ocorre no segundo momento.

Para começar a entender o regime jurídico-administrativo, ou seja, o regime jurídico ao qual se submete a Administração Pública quando da sua atuação, devemos entender dois princípios, chamados pela doutrina em Direito Administrativo de *supra* princípios:

- supremacia do interesse público;
- indisponibilidade do interesse público.

Com base na supremacia do interesse público serão criadas prerrogativas para proteger o interesse público diante do interesse particular. Exemplo: presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

Já a indisponibilidade do interesse público irá impor restrições ao uso da coisa pública, também com intuito de proteção: inalienabilidade condicionada dos bens públicos.

Importante ressaltar que a Administração Pública nem sempre estará atuando sob este regime jurídico-administrativo, apesar de esta ser a regra. Haverá situações em que a Administração Pública estará atuando de igual para igual com o particular, sujeita a um regime de direito privado. Portanto, dito isso, vamos organizar essa parte do raciocínio.

- Regime jurídico de direito público: conceito restrito (regime jurídico-administrativo);
- Regime jurídico de direito privado.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Vamos começar a conhecer cada um dos princípios. Conheceremos os princípios expressos da Constituição Federal. É importante que você saiba que há

princípios expressos em várias outras normas que não são a CF, de 1988. Conheceremos aqui apenas os constantes do *caput*, do art. 37. Vejamos a sua literalidade.

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:*

Veja que a aplicabilidade do *caput* é bastante ampla: todos os poderes, todas as esferas, administração direta e indireta.

Você deve decorar esses princípios, fazendo uso do famoso LIMPE, que traz a inicial de cada um dos princípios constantes do *caput*.

Legalidade

O princípio da legalidade tem sua origem no próprio estado de Direito. Vejamos o art. 1º da Constituição.

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

Em um Estado de Direito, a vida das pessoas, assim como também do Estado, será pautada no que constar da lei. No entanto, a interpretação do princípio da legalidade terá abordagens diferentes quando olharmos para o particular ou para o agente público.

Vejamos a legalidade aplicável ao particular, constante do art. 5º, da Carta Magna.

Art. 5º [...]

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

Veja que o mandamento para o particular é permissivo. Ele poderá fazer tudo que não estiver proibido em lei. Será obrigado a algo apenas quando da lei constar.

Essa não é a interpretação do princípio da legalidade para o agente público. Aqui já cabe falar em legalidade administrativa. Ao agente público será permitido tudo que a lei **autorizar ou mandar**. Ou seja, a relação é oposta. Não é um mandamento permissivo, mas restritivo.

Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade, tem como objetivo maximizar os resultados da Administração Pública para a sociedade como um todo. Ele irá impedir, por meio de cada uma de suas facetas, o direcionamento da atuação do Estado tanto para o interesse de um particular ou um grupo específico de particulares, como para o próprio interesse do agente público tomador de decisão.

A partir disso temos algumas leituras possíveis para o princípio. Uma delas é a aplicação do princípio da impessoalidade por meio da ausência de qualquer tipo de promoção pessoal do agente público cometente, buscando apenas o interesse público.

Outra leitura possível passará pelo tratamento isonômico dos administrados. A isonomia permite o tratamento diferenciado de acordo com diferenças entre os administrados. É o que você na reserva de vagas para idosos, por exemplo.

Portanto, temos dois tipos de isonomia, a saber:

- Isonomia horizontal: pessoas em situações semelhantes devem ser tratadas da mesma forma;
- Isonomia vertical: pessoas em situações diferentes podem ter tratamentos distintos.

Moralidade

A moralidade administrativa estará intimamente ligada ao conceito de certo e errado, honesto e desonesto, extrapolando a letra fria da lei. No entanto, não para desobedecê-la, mas para complementar com um conteúdo moral que muitas vezes não consta expressa e claramente do texto legal, mas deve ser aplicado pelo agente público quando da sua atuação.

Importante citar que a moralidade se aplica tanto ao agente público, quanto ao particular que defende seu interesse diante da Administração Pública.

Há na Constituição outro mandamento que expõe a importância do princípio da moralidade, constante do art. 5º. Vejamos.

Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

[...]
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;*

Publicidade

A importância do princípio da publicidade está na própria existência e exercício da democracia. Como poderiam os cidadãos fiscalizar a atuação do Estado e seus governantes sem saber o que está acontecendo? A publicidade trará a transparência necessária para que os administrados possam exercer a democracia.

No entanto, devemos saber que tal princípio não tem aplicação absoluta. Há situações em que o sigilo, a título de exceção, deverá prevalecer.

É o caso, por exemplo, de operações sigilosas de investigações de ilícitos ou mesmo inquéritos cuja publicidade possa ofender a privacidade de uma eventual vítima.

Há, por outro lado, atos que devem ser publicados para que gerem efeitos, pois como poderiam ser os particulares cobrados a respeito de determinado ato ou norma do qual não tiveram a devida ciência?

Nesse raciocínio, temos três tipos de atos conforme a necessidade ou não da sua publicidade.

- Atos sigilosos: não podem ser publicados;
- Atos internos: não precisam ser publicados, pois não causam impacto nos administrados;
- Atos externos: precisam ser publicados para ciência dos interessados.

Há ainda a possibilidade de obtenção de informações por parte dos administrados, trazida no art. 5º, da CF, de 1988.

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;*

XXXIV - *são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:*

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Eficiência

O princípio da eficiência foi introduzido no caput do art. 37, da CF, de 1988, por meio da Emenda Constitucional, de 1998, tendo como objetivo, juntamente com a mudança de outros dispositivos, aumentar a eficiência do Estado brasileiro.

A atuação da Administração Pública dentro desse contexto, tentando se aproximar do conceito de administração gerencial, deverá buscar a maximização das receitas do Estado, economicidade do gasto público, corte de gastos desnecessários etc.

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS IMPLÍCITOS

O princípio implícito ao ordenamento jurídico é aquele que não está escrito em norma alguma, mas se pode depreender do conjunto das normas deste ordenamento. Em Direito Administrativo, a doutrina nos trará inúmeros princípios. Uns são, naturalmente, mais citados e importantes. Nos ateremos a eles.

Princípio da Autotutela

Segundo o princípio da autotutela, a Administração Pública poderá rever seus atos, podendo revogá-los ou anulá-los conforme o caso.

Esse direito não é irrestrito, encontrando limite no art. 54, da Lei nº 9.784, de 1999, Processo Administrativo Federal.

Art. 54 *O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

Os efeitos causados por essa revisão podem variar. Caso seja uma anulação, pois era viciado o ato administrativo, os efeitos serão, em regra, retroativos.

No caso de se tratar de revogação, que é quando o ato não é viciado, mas se tornou inconveniente, os efeitos não serão retroativos.

Por fim, a revisão pode resultar em manutenção do ato anteriormente praticado, sendo mero exercício da autotutela e poder hierárquico da estrutura administrativa em questão.

Princípio da Veracidade e da Legitimidade

Visto também em atos administrativos, o princípio da veracidade e da legitimidade informam que a atuação da Administração Pública estará conforme a lei e conforme a verdade dos fatos.

Trata-se de presunções relativas, ou seja, o particular que se julgar prejudicado poderá se insurgir contra os atos da Administração Pública. No entanto, tais presunções têm como consequência a inversão do ônus da prova, devendo o particular provar que a Administração Pública está errada, seja em processo administrativo ou judicial.

Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade

Não há unanimidade na doutrina na forma como se correlacionam esses dois princípios. No entanto, passaremos aqui a leitura que nos parece mais frequente em provas.

Entenderemos a proporcionalidade como um sub-princípio da razoabilidade. A proporcionalidade é fácil de ser entendida quando falamos da duração de um processo judicial ou administrativo. Aliás, direito constante do art. 5º, da CF, de 1988.

Art. 5º [...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Já para entender a proporcionalidade eu vou pedir que você imagine um outro cenário. Imagine uma multidão de manifestantes que possuem alguns objetos que podem causar danos ou ferimentos, mas sabe-se que não possuem arma de fogo. Caso haja necessidade de conter os manifestantes, seria **razoável** por parte do policiamento o uso de armamentos não letais.

No entanto, dentro dessa escolha correta o agente público deverá medir o correto uso desse meio. Não poderá usar indiscriminadamente o material, uma vez que ele é adequado. O uso **desproporcional** de um material adequado àquela situação poderá trazer problemas aos administrados.

Princípio da Continuidade do Serviço Público

Os serviços públicos garantem serviços essenciais à população, por isso não podem, como regra, serem interrompidos, mas fornecidos permanentemente.

Tal importância traz impacto inclusive no direito de greve de servidores públicos.

Art. 37 [...]

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

A Lei nº 8.987, de 1995, que trata de concessão de serviços públicos, traz a mitigação da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*). Um concessionário que tenha perante si uma Administração Pública inadimplente, só poderá romper o contrato depois da apreciação da Justiça, diferentemente do que permite a lei entre particulares.

Dica

Exceptio non adimpleti contractus: princípio decorrente do estudo de contratos em Direito Civil que permite a uma parte contratante não cumprir seu contrato diante da inadimplência do outro contratante.

Segundo o mesmo diploma normativo, teremos duas situações em que não restará caracterizada a descontinuidade dos serviços:

- interrupções ocasionadas por situações de emergência;
- interrupções após aviso prévio por razões técnicas ou segurança das instalações;
- interrupção após aviso prévio por inadimplemento do usuário.

Princípio da Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica tem como objetivo conferir estabilidade às relações jurídicas. Por meio dele busca-se proteger:

- direito adquirido;
- coisa julgada;
- ato jurídico perfeito.

Tal princípio do Processo Administrativo Federal, em que há vedação expressa à aplicação retroativa de nova interpretação de norma, privilegia a estabilidade das relações e situações jurídicas previamente estabelecidas.

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 1942) E SUA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), regulada pelo Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, estabelece normas gerais sobre a aplicação, interpretação e a integração das normas jurídicas no ordenamento jurídico brasileiro, abrangendo todos os ramos do direito, público e privado. Essas alterações repercutem, em especial, no Direito Administrativo, por se tratarem de normas aplicadas aos agentes públicos.

A LINDB, tem fundamental importância para a administração pública, em virtude de trazer disposições sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação, bem como na aplicação do direito público. Ademais, este decreto-lei tem por finalidade garantir que as decisões administrativas, judiciais e de controle sejam pautadas e estejam em conformidade com os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e boa-fé, além de buscar incentivar a inovação, participação e a responsabilização dos agentes públicos e uma pacífica e equilibrada solução de conflitos.

Deste modo, ressaltam-se alguns dos principais aspectos da LINDB e sua relação com a administração pública está na valorização da segurança jurídica, visto que trata-se de uma garantia de que as normas e os atos jurídicos sejam claros e transparentes, previsíveis e coerentes.

Art. 20 *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

O artigo acima persegue a segurança hermenêutica, porque prediz que as decisões administrativas, judiciais ou controladoras não deverão ter por base valores jurídicos abstratos. É necessário, portanto, que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

A ideia do art. 20 está relacionada à necessidade de motivação das decisões, previsão já expressa no inciso IX, do art. 93, da Constituição Federal, bem como no art. 489, do CPC. As decisões deverão demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação do ato ou do contrato. Da mesma forma, a invalidação de ajustes, processos e normas administrativas deve ser devidamente motivada.

Seguindo a lógica da motivação, o art. 21, da LINDB, expressa a necessidade de prever-se as consequências jurídicas e administrativas nas decisões que decretarem a invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas. A decisão deverá levar em conta as condições para regularização da situação jurídica invalidada, tudo de acordo com a proporcionalidade e a igualdade, buscando evitar prejuízos aos interesses gerais.

Em relação ao art. 22, da LINDB, buscou-se a concretização das regras de interpretação. Nesse ponto, houve a valorização da realidade, ao levar em conta a necessidade de avaliar os obstáculos e dificuldades do gestor, bem como as exigências das políticas públicas atinentes a seu cargo – tudo isso para uma correta aplicação das leis administrativas.

No que tange às decisões sobre regularidade da conduta ou validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas, o § 1º, do art. 22, prevê que devem ser consideradas as circunstâncias práticas que, porventura, tenham sido impostas ou que tenham limitado ou mesmo condicionado a ação do agente.

No caso de aplicação de sanções administrativas, o § 2º, do art. 22, ressalta a importância de se analisar a natureza e gravidade da infração cometida, os danos ocasionados, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, para que ocorra uma correspondência entre o ato praticado e a penalidade sofrida.

O art. 23, por sua vez, prevê que a decisão administrativa que impõe um novo dever ou novo condicionamento de direito deverá trazer a previsão de um regime de transição para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do direito, sem prejuízo dos interesses gerais. Essa norma prevê a necessidade da modulação dos efeitos em prol da segurança jurídica.

Percebe-se a consagração da convalidação do ato administrativo por compromisso sem compensações, nos termos do art. 26, da LINDB. Trata-se da possibilidade de a autoridade administrativa eliminar a irregularidade, incerteza ou situação contenciosa na aplicação do direito público após oitiva de órgão jurídico ou realização de consulta pública. Nesse caso, o administrador público poderá celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável.

Pelo compromisso mencionado, as partes assumem deveres perante o Poder Público e terão como objetivos:

- buscar a solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- não conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;
- prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Há também a previsão da convalidação do ato administrativo por compromisso com compensações (art. 27). Nessa hipótese, a decisão do processo poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos de processo ou conduta dos envolvidos. A decisão sobre compensação deverá ser motivada, com oitiva prévia das partes.

O art. 28 traz a responsabilidade do agente público por infração às normas de hermenêutica. A referida norma imputa ao agente público a responsabilidade pessoal por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

A transparência e a valorização da clareza normativa podem ser observadas no art. 29, ao indicar que qualquer órgão ou Poder poderá editar atos normativos após consulta pública para manifestação dos interessados. Inclusive, a norma dá preferência ao meio eletrônico.

Finalizando a LINDB, o art. 30, estabelece que as autoridades públicas deverão atuar para aumentar a segurança jurídica ao aplicarem as normas. Assim deve ocorrer por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Tais documentos terão caráter vinculativo em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até que haja uma posterior revisão.

A leitura dos artigos é muito importante para a prova. Por isso, leia de forma atenta os dispositivos mencionados anteriormente:

Art. 20 *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas

Art. 21 *A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.*

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22 *Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração

pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato

Art. 23 A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24 A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Art. 25 (VETADO).

Art. 26 Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II - (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

Art. 27 A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Art. 28 O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 29 Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta

pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º (VETADO).

Art. 30 As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

USO E ABUSO DO PODER

Quando o agente público exerce adequadamente suas competências, atuando em conformidade com a legislação, sem excessos ou desvios, diz-se que ele faz uso regular do poder. Entretanto, havendo hipóteses de exercício de competências fora dos limites legais, visando apenas interesses alheios, trata-se de clara hipótese de uso irregular do poder, também denominado **abuso de poder**. O abuso de poder, além de causar a invalidade do ato, constitui em ilícito ensejador de responsabilidade pela autoridade competente que causou danos com seu uso irregular.

Abuso de poder pode manifestar-se no exercício das funções administrativas sob duas formas: pelo excesso de poder e pelo desvio de finalidade.

Excesso de poder é a hipótese de uso irregular dos poderes administrativos pela qual a autoridade pratica algum ato desrespeitando os **limites impostos**, exorbitando o uso de suas faculdades administrativas. Ao **exceder sua competência legal**, o agente responsável age com exageros e desproporcionalidade, o que torna o ato praticado por ele absolutamente inválido. Mas o excesso de poder admite convalidação, ou seja, há hipóteses em que se pode corrigir vício cometido no ato preservando sua eficácia, dependendo do caso concreto.

Desvio de finalidade, por sua vez, é **vício do ato administrativo**, praticado sempre por **autoridade competente**, que tem **fim diverso daquele previsto**, explícita ou implicitamente, nas regras de competência da legislação (alínea “e”, parágrafo único, art. 2º, da Lei nº 4.717, de 1965). A finalidade diversa não macula os requisitos essenciais dos atos administrativos (competência, objeto, forma, motivo), mas tende a macular o ato, tornando-o nulo. O único caminho possível para esse ato é a anulação, ou seja, **não há possibilidade de convalidação**. O desvio de finalidade pode ocorrer tanto nas condutas comissivas, em seu campo de atuação, quanto nas condutas omissivas, isto é, quando o agente público se abstém de realizar tarefa legalmente imposta.

Exemplos de desvio de finalidade são bastante comuns na Administração Pública brasileira:

- a construção de estrada cujo trajeto foi elaborado com objetivo de valorizar a propriedade rural de um governador;
- a transferência de servidor público para outro Estado apenas para ficar longe da filha do delegado de polícia da cidade;