

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS	11
■ TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	13
■ SIGNIFICAÇÃO DE PALAVRAS E EXPRESSÕES	22
Sinônimos.....	22
Antônimos	22
■ CLASSES DE PALAVRAS VARIÁVEIS E INVARIÁVEIS E SUAS FUNÇÕES NO TEXTO	23
Colocação de Pronomes nas Frases.....	34
Conjugações Verbais.....	35
■ SINTAXE	43
CONCORDÂNCIAS VERBAL E NOMINAL	54
■ DIVISÃO SILÁBICA	60
■ ORTOGRAFIA OFICIAL	60
■ DÍGRAFOS, ENCONTROS VOCÁLICOS E CONSONANTAIS	63
■ CLASSIFICAÇÃO DAS PALAVRAS QUANTO AO NÚMERO DE SÍLABAS	63
■ PROCESSOS DE FORMAÇÃO DE PALAVRAS	64
■ USOS DOS “PORQUÊS”	66
■ USOS DE “MAU” E “MAL”	66
■ VARIAÇÃO LINGUÍSTICA	66
RACIOCÍNIO LÓGICO MATEMÁTICO.....	79
■ NOÇÕES DE LÓGICA	79
PROPOSIÇÕES LÓGICAS SIMPLES	79
PROPOSIÇÕES LÓGICAS COMPOSTAS	80
CONNECTIVOS LÓGICOS	83
■ LÓGICA DA ARGUMENTAÇÃO	84
DIAGRAMAS LÓGICOS: CONJUNTOS E ELEMENTOS	86

■ TIPOS DE RACIOCÍNIO.....	95
■ ELEMENTOS DE TEORIA DOS CONJUNTOS.....	96
■ ANÁLISE COMBINATÓRIA	102
PROBABILIDADE.....	106
■ RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS COM FRAÇÕES, CONJUNTOS, PORCENTAGENS E SEQUÊNCIAS COM NÚMEROS, FIGURAS, PALAVRAS	108
PORCENTAGEM	115
■ RESOLUÇÃO DE SITUAÇÕES-PROBLEMA COM NÚMEROS RACIONAIS, NAS SUAS REPRESENTAÇÕES FRACIONÁRIA OU DECIMAL.....	123
Adição, Subtração, Multiplicação e Divisão	123
POTENCIAÇÃO OU RADICIAÇÃO.....	124
■ MÍNIMO MÚLTIPLO COMUM.....	126
■ MÁXIMO DIVISOR COMUM.....	126
■ RAZÃO E PROPORÇÃO	127
■ REGRA DE TRÊS SIMPLES OU COMPOSTA.....	130
■ EQUAÇÕES DO 1° E 2° GRAU	134
SISTEMA DE EQUAÇÕES DO 1° GRAU	135
■ GRANDEZAS E MEDIDAS.....	137
COMPRIMENTO	137
MASSA	137
SUPERFÍCIE.....	137
CAPACIDADE.....	137
TEMPO.....	138
QUANTIDADE	138
■ RELAÇÃO ENTRE GRANDEZAS	138
TABELA.....	138
GRÁFICO.....	139
■ TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO.....	140
MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES	140
■ NOÇÕES DE GEOMETRIA	140

ÂNGULOS	140
FORMA E ÁREA	141
PERÍMETRO.....	143
VOLUME.....	143
TEOREMA DE PITÁGORAS	146
TEOREMA DE TALES.....	147
DIREITO ADMINISTRATIVO.....	151
■ NOÇÕES GERAIS, CONCEITO E OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	151
■ PRINCÍPIOS	153
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	159
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	172
■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO	183
■ RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	187
■ AGENTES PÚBLICOS	191
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI FEDERAL Nº 8.429, DE 1992	204
■ BENS PÚBLICOS.....	221
■ INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA E NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....	225
■ SERVIÇOS PÚBLICOS	234
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	246
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO	253
DIREITO CONSTITUCIONAL	261
■ DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS.....	261
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS.....	261
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS: DIREITO À VIDA, À LIBERDADE, À IGUALDADE, À SEGURANÇA E À PROPRIEDADE.....	261
GARANTIAS DOS DIREITOS COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS.....	266
DIREITOS SOCIAIS.....	276
NACIONALIDADE	284

CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	287
PARTIDOS POLÍTICOS.....	289
■ PODER LEGISLATIVO	293
FUNDAMENTOS, ATRIBUIÇÕES E GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA	293
■ PODER EXECUTIVO	298
FORMA E SISTEMA DE GOVERNO, CHEFIA DE ESTADO E CHEFIA DE GOVERNO	298
ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	300
■ DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	301
SEGURANÇA PÚBLICA	304
ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	306
 DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	 313
■ DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL	313
■ INQUÉRITO POLICIAL	317
■ AÇÃO PENAL	329
■ COMPETÊNCIA	332
■ DAS QUESTÕES E PROCESSOS INCIDENTES	339
■ DA PROVA	342
■ DO ACUSADO E SEU DEFENSOR	346
■ DAS PRISÕES CAUTELARES, DAS MEDIDAS CAUTELARES E DA LIBERDADE PROVISÓRIA	347
■ DAS CITAÇÕES E INTIMAÇÕES	356
DA APLICAÇÃO PROVISÓRIA DE INTERDIÇÕES DE DIREITOS E MEDIDAS DE SEGURANÇA	361
■ DA SENTENÇA	361
■ DO PROCESSO COMUM	362
■ DO PROCESSO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	383
■ DO HABEAS CORPUS E SEU PROCESSO	384
■ DA EXECUÇÃO DAS PENAS EM ESPÉCIE	387
■ DOS INCIDENTES DA EXECUÇÃO	397

■ DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA	399
■ GRAÇA, INDULTO, ANISTIA E REABILITAÇÃO.....	401
DIREITO PENITENCIÁRIO E CRIMINOLOGIA.....	407
■ LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI FEDERAL N° 7.210 DE 1984)	407
■ ESTATUTO PENITENCIÁRIO DO PARANÁ	437
■ LEI COMPLEMENTAR 245 - 30 DE MARÇO DE 2022	449
INSTITUI O QUADRO PRÓPRIO DA POLÍCIA PENAL DO ESTADO DO PARANÁ, BEM COMO REGULAMENTA A TRANSFORMAÇÃO DO ATUAL CARGO DE AGENTE PENITENCIÁRIO	449
■ LEI ESTADUAL N° 21. 404 - 13 DE ABRIL DE 2023	456
INSTITUI, NO ÂMBITO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA PENAL DO ESTADO DO PARANÁ, O CONSELHO DA POLÍCIA PENAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.....	456
■ NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DE CRIMINOLOGIA: CONCEITO, OBJETO, MÉTODO E HISTÓRICO	457
DIREITOS HUMANOS.....	463
■ TEORIA GERAL DOS DIREITOS HUMANOS	463
CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS	466
■ A PROTEÇÃO DOS GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS PELO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	470
■ CONCEITO, FUNDAMENTOS E BASES TEÓRICAS E FILOSÓFICAS DOS DIREITOS HUMANOS.....	481
O INÍCIO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO, DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	484
INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	486
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	499
■ SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	499
SISTEMA GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS	499
SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	503
SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....	504
■ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	505
DECLARAÇÕES, TRATADOS, RESOLUÇÕES, COMENTÁRIOS GERAIS, RELATÓRIOS E NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE....	505

■	ÓRGÃOS CONVENCIONAIS E EXTRA CONVENCIONAIS	515
■	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS	518
	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, RELATORIAS TEMÁTICAS E POR PAÍSES, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	518
■	A INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS AO DIREITO BRASILEIRO	521
	POSIÇÃO HIERÁRQUICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	528
	A APLICABILIDADE DAS NORMAS CONTIDAS EM TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL	530
	A EXECUÇÃO DE DECISÕES ORIUNDAS DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	543
■	MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	551
■	DIREITOS HUMANOS DE NATUREZA CIVIL, POLÍTICA, SOCIAL, ECONÔMICA, CULTURAL E AMBIENTAL.....	553
■	DIREITOS HUMANOS DE TITULARIDADE INDIVIDUAL, COLETIVA OU DIFUSA	554

DIREITO ADMINISTRATIVO

NOÇÕES GERAIS, CONCEITO E OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Administração vem do latim *administrare*, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de direito administrativo.

Estudar direito administrativo não é uma tarefa fácil. Isso porque o direito administrativo brasileiro apresenta dois pontos específicos que demonstram certa dificuldade no seu estudo.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação do direito administrativo**. No Brasil, não existe um “Código de Direito Administrativo”. Os ramos jurídicos codificados possuem um conjunto de normas apresentados/ordenados em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo. Todavia, existem leis, decretos, instruções normativas, portarias, enfim, existem uma multiplicidade de instrumentos legais, e é tarefa do profissional do direito conhecer e buscar esses instrumentos dentro de todo o ordenamento jurídico do país.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade de legislação** com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve à própria lógica do sistema federalista, uma vez que os estados possuem autonomia para criar as próprias leis. Assim, as normas de direito administrativo podem apresentar-se em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade de estudar esse ramo do direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de direito administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas. É por isso que os estudos de direito administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam dar maior enfoque em conceitos, teorias, enfim, enfocam bastante o aspecto teórico, muito mais do que o prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de direito administrativo, o que significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, e também as fontes de onde se origina.

A doutrina possui divergências quanto ao conceito de direito administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define direito administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isto é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes. Há também uma terceira corrente de doutrinadores que, ao conceituar direito administrativo, destacam as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

Embora haja essa diferença de posições na doutrina, não há exatamente uma corrente predominante. Todos os elementos apontados fazem parte do direito administrativo. Por isso, vamos conceituá-lo utilizando todos esses aspectos em comum.

Podemos definir **direito administrativo** como o conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função administrativa exercida pelos órgãos e agentes estatais, bem como as relações jurídicas entre eles e os demais cidadãos.

Não devemos confundir direito administrativo com ciência da administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas às normas de direito administrativo.

Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas para responder questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

No momento, estamos referindo-nos ao direito administrativo, que é o ramo jurídico que regula as relações entre a Administração Pública e os seus cidadãos ou “administrados”. Administração Pública é uma noção totalmente distinta, podendo ter uma acepção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a própria pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa, o que significa que somente algumas pessoas e entes podem ser considerados como Administração Pública. É, por isso, uma acepção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **acepção objetiva e material da palavra**, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. O caráter subjetivo da administração é irrelevante, pois o que realmente importa não é a pessoa, e sim a atividade que tal pessoa executa. É, por isso, uma acepção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que a integra.

NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Determinar a natureza jurídica de um ramo do direito significa, de modo geral, estabelecer em qual grupo ele pertence. Podemos classificar os ramos de direito brasileiro em dois grandes grupos: os ramos de direito público e os de direito privado.

Quanto à natureza jurídica, não há dúvida de que **o direito administrativo é ramo de direito público**. Isso porque o direito administrativo regula as atividades estatais na gestão de seus negócios, recursos e pessoas. A simples presença do poder público faz com que ele não se enquadre no grupo do direito privado, que são os ramos jurídicos cujas regras disciplinam as atividades dos particulares.

I ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do direito administrativo dá-se durante o fim do período conhecido como Absolutismo. Essa era uma época marcada pela concentração de todo o poder político nas mãos de uma única pessoa, o rei ou o monarca.

O rei, enquanto supostamente o “representante de Deus na Terra”, tomava todas as decisões de ordem política, e não podia ser questionado. Ele era intocável. A lei era fruto de sua vontade e era muito difícil qualquer pessoa exigir que o rei fosse controlado pela vontade divina.

Dessa forma, o direito administrativo não poderia surgir se não com o fim do Absolutismo e a introdução de um **Estado de Direito**. A noção de Estado de Direito é bastante simples: significa que o governo, o qual cria as suas próprias leis, deve a elas estar submetido. A ideia do Estado de Direito é a de atribuir limitações ao Poder de Império do Estado. Para tanto, todo Estado de Direito deve conter algumas características essenciais:

- **Ter uma Constituição:** a constituição é a base de todo o ordenamento jurídico do Estado de Direito e sua principal função é a de atribuir direitos, liberdades e garantias para os cidadãos, de modo que o Estado se absteria de agir de modo a prejudicar esses direitos. Houve um crescimento das **constituições escritas**. Outro aspecto importante das constituições é que elas devem ser rígidas, o que significa que a sua possibilidade de alteração deve advir de um processo bastante longo e complexo. Óbvio, se a constituição é a base de todas as outras leis, então o seu processo de alteração deve ser mais difícil do que o processo de alteração de uma lei comum;
- **Separação dos Poderes:** outro ponto que está presente em todo Estado de Direito é que o Poder do Estado não se encontra concentrado em uma pessoa/órgão, mas ele está dividido em Funções ou Poderes distintos. O modelo mais aceito da Separação dos Poderes, e que é o mais utilizado, é a teoria de Montesquieu, que busca separar o Poder Estatal em três vertentes, ou Funções. Uma função é encarregada de criar as leis que vigoram no país (Poder Legislativo). Outra função tem o dever de promover a fiel execução das leis, bem como de gerir os negócios em que o Estado faz parte (Poder Executivo). Por último, há uma terceira função, encarregada de dirimir os conflitos e as controvérsias presentes dentro da sociedade (Poder Judiciário);
- **A legalidade como princípio fundamental:** a ideia de que todos devem respeitar a vontade da lei está contida na Declaração de Direitos Individuais do Homem e do Cidadão. Trata-se de um documento de origem francesa muito importante, pois ele confere a todos os indivíduos (e não só ao povo francês), uma maior proteção contra os atos abusivos do Estado. Pelo princípio da legalidade, o Estado só pode agir nos termos da lei, porque é esta que lhe dá forma e lhe confere seus Poderes.

Dissemos que o modelo mais aceito da Separação dos Poderes é o modelo disposto na Teoria de Montesquieu. Todavia, ele **não foi o primeiro a apresentar a ideia de separar o Poder Estatal em diferentes Funções**. Essa é uma noção errônea que pode aparecer em

uma questão de prova como “pegadinha”. Podemos encontrar outras metodologias de Separação do Poder presentes nas obras de Aristóteles, por exemplo.

É esse contexto, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa época, que serve de base do direito administrativo. Assim, esse ramo jurídico vem como um conjunto de normas que regulam as relações entre os indivíduos e o Estado. E, por mais que o Estado ainda possua diversas prerrogativas quando do exercício de suas funções, é importante frisar que o seu poder não é mais absoluto: ele encontra limites dentro da esfera de liberdade de cada indivíduo, e também dentro da lei, a qual ele concorda em respeitar e se submeter a ela. Logo, o fato de o Estado ter prerrogativas não descaracteriza a sua noção de um Estado de Direito.

Essa é a origem, de modo geral, do direito administrativo. Porém, é evidente que alguns Estados acabaram desenvolvendo o seu ramo de direito administrativo de uma forma diferente dos demais, para melhor se ajustarem às necessidades de seus cidadãos.

Na França, por exemplo, o povo francês tinha uma grande desconfiança de seus Juizes. Isso ocorria porque, muitos dos cargos públicos, naquela época, eram herdados de pai para filho. Assim, como uma forma de tentar “burlar” esse nepotismo do Judiciário, o direito francês acabou criando um contencioso administrativo. Isso significa que, dentro do direito francês, havia órgãos especializados em julgar os casos e controvérsias envolvendo a Administração Pública. Assim, a função jurisdicional (que “diz o direito no caso concreto”, na França) era dividida em duas: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa.

No caso do Brasil, nós não adotamos o modelo francês de Administração, mas isso não significa que um modelo é melhor ou pior do que outro. A justiça brasileira apenas não apresenta um contencioso administrativo. Não existem órgãos brasileiros especializados em dirimir os conflitos em que a nossa Administração Pública é parte.

O direito administrativo brasileiro possui como uma maior fonte de inspiração o direito alemão, pois em ambos os países a jurisdição é una, é uma coisa só, e apesar de o processo administrativo coexistir com o processo judicial, somente o último é capaz de proferir decisões que transitam em julgado. Isso significa que todas as questões administrativas podem ser apreciadas na esfera judicial sempre que o processo administrativo não se mostrar suficiente para atender às demandas da sociedade.

Utiliza-se bastante a noção de segurança jurídica para impedir que os atos da Administração possam intervir com os direitos e garantias dos cidadãos. A segurança jurídica, no Brasil, é um princípio de direito administrativo, pois as decisões emitidas na esfera administrativa, ou até mesmo as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, não podem prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, bem como a matéria que já foi objeto de discussão em outro processo (coisa julgada).

I OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A determinação de um objeto de estudo do direito administrativo possui grande importância para a sua conceituação, bem como para estabelecê-lo como um ramo jurídico autônomo. Em sua obra¹, o jurista e

professor Alexandre Mazza aponta que várias correntes surgiram na tentativa de criar um conceito próprio de direito administrativo, bem como a definição de seu objeto. Essas correntes são:

- **Corrente legalista:** o direito administrativo seria o conjunto de normas administrativas existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, porque ele desconsidera a atuação da doutrina, que é muito importante para identificar princípios desse ramo jurídico;
- **Corrente do Poder Executivo:** é o critério que identifica o direito administrativo como o conjunto de normas que disciplinam a atuação do Poder Executivo. Também não é aceito, uma vez que ignora o fato de que os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários também exercem funções administrativas (funções atípicas), bem como alguns particulares, por meio da delegação de competências, como é o caso dos concessionários e permissionários;
- **Corrente das relações jurídicas:** é a corrente que destaca o direito administrativo como a disciplina das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e o particular. Todavia, essa não é uma característica única e singular do direito administrativo: outros ramos de direito público possuem relações semelhantes;
- **Corrente do serviço público:** para esses doutrinadores, o que evidencia o direito administrativo é o fato de ele ter como objeto a disciplina dos serviços públicos. Atualmente esse critério também é insatisfatório, uma vez que o papel da Administração Pública evoluiu de forma que passou a desempenhar atividades que não podem ser consideradas como prestação de serviço público;
- **Corrente teleológica:** o direito administrativo deve ser conceituado a partir da ideia de que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizada, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual é, exatamente, a finalidade do Estado;
- **Corrente negativista:** pelo fato de ser uma árdua tarefa, muitos autores decidem utilizar critério negativo ao conceituar direito administrativo, definindo que pertencem a esse ramo do direito todas as questões que não pertencem a nenhum outro ramo jurídico. Esse critério por exclusão é bastante frágil e pobre e, por isso, não é muito utilizado;
- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos no Brasil. Ele define o direito administrativo como o ramo jurídico que estuda o aspecto legal da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la (Administração Pública, Poder Legislativo, concessionário etc).

Com base no critério funcional, convém fazer uma divisão do objeto do direito administrativo. Assim, o **objeto imediato** do direito administrativo são os princípios e regras que regulam a função administrativa. Por outro lado, temos como **objeto mediato** do direito administrativo a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos que compõem a Administração Pública, o principal ente que exerce tal função.

FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

As fontes do direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. O direito administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

O direito administrativo não é ramo jurídico codificado. A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, como exemplos, na Constituição Federal, de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios; na Lei nº 8.666, de 1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987, de 1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas; entre outros.

É costume dividir as fontes de direito administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal, capazes de originar normas jurídicas por si só. Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso possuem caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

São **fontes de direito administrativo:**

- **Legislação:** em sentido amplo, seja na constituição, seja nas leis esparsas, nos princípios, em qualquer veículo normativo.
- **Doutrina:** todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- **Jurisprudência:** o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- **Costumes jurídicos:** tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a lei é fonte primária do direito administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência e os costumes jurídicos são consideradas fontes secundárias.

PRINCÍPIOS

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, por meio 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 um 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 o 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 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 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

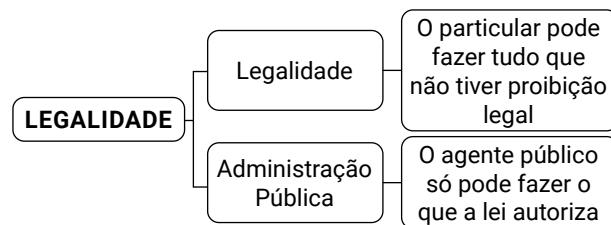
Para memorizar os princípios constitucionais da Administração Pública, lembre-se do mnemônico **L-I-M-P-E**.

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 devem ser conhecidas:

- **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 de o agente público utilizar os recursos da Administração Pública para fins de promoção pessoal, conforme aponta o § 1º, 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.

Além disso, pode-se dizer que o princípio da moralidade administrativa é o princípio que irá garantir que o agente público também observará os outros princípios administrativos, de forma a não cometer atos de improbidade administrativa.

Desta forma, pode-se dizer que improbidade administrativa é todo ato praticado pelo agente público capaz de violar qualquer princípio ou normas administrativas, capaz de acarretar prejuízo ao erário público (Estado) e também para particulares.

De acordo com a Lei nº 14.230, de 2021, tem-se como improbidade administrativa:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

Veja que no caso de o agente público violar o princípio da moralidade administrativa e, em decorrência de tal ato, acarretar prejuízo ou dano tanto para o Estado como para particulares, é dever do agente público promover a necessária reparação do dano (moral ou material).

Com o dever objetivo de reparar o dano causado, tem-se como garantia que o agente público não terá enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, através de seus agentes.

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 nº 13 (STF) *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.

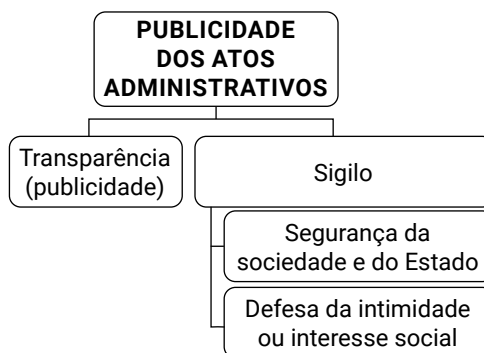
Em outras palavras, a publicidade (transparência) dos atos administrativos é a regra, porém, há hipóteses em que a lei poderá estabelecer o sigilo. Vejamos o disposto na Constituição Federal:

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

Pode-se dizer que há vários outros princípios da Administração Pública além daqueles constantes do *caput*, do art. 37, da CF, de 1988. Dos cinco princípios nele alocados derivam-se outros.

Desta forma, dos seus incisos e parágrafos extraem-se os seguintes princípios:

- princípio da acessibilidade aos cargos públicos (inc. I);
- princípio do concurso público como forma de admissão de servidores (inc. II);
- princípios da licitação para contratação de obras e serviços (inc. XXI);
- princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos (§ 5º);
- princípio da responsabilidade civil da administração (§ 3º).

Existem, também, princípios esparsos, que por vezes se apresentam tanto de forma explícita como implícita, o que mostra que os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional.

Desta forma, existem outros princípios cuja previsão não está disposta no texto constitucional, e sim na legislação infraconstitucional, sendo **reconhecidos** tanto pela **doutrina** como pela **jurisprudência**. É o caso do disposto no *caput*, 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 dar-se 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 ressaltada, em todos os casos, a apreensão 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 obrigatoria 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: “Os atos administrativos **deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos [...]**”; e, também, no inciso VII, parágrafo único, art. 2º, da mesma lei:

Art. 2º [...]

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

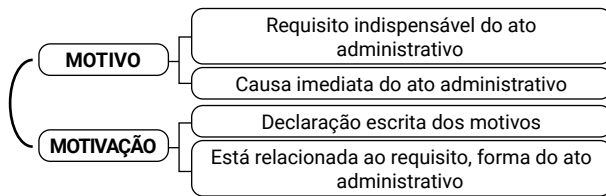
[...]

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

Para tratar do princípio da motivação, faz-se necessário entender que motivo não se confunde com motivação. Motivo é o pressuposto de fato e de direito que autoriza e determina o agir da Administração Pública. Exemplo: a abertura de um processo administrativo disciplinar tem como motivo a falta disciplinar cometida por um servidor público.

A motivação, por sua vez, é a exposição no ato do motivo que o fundamentou, como, por exemplo, a descrição da conduta praticada pelo servidor que o levou à demissão. Portanto, pelo princípio da motivação, depreende-se a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

Em síntese:



Cumprе ressaltar que uma teoria importante em direito administrativo é a **Teoria dos Motivos Determinantes**. Por esta teoria, a motivação vincula o ato administrativo, o que significa dizer que se o ato conta com motivação expressa, esta passa a ter sua validade verificada com base nesse motivo que lhe foi imputado, de modo que se a motivação é falsa, o ato pode ser inválido.

Algumas observações importantes acerca da motivação: ela deve ser prévia ou concomitante ao ato. Se for posterior, é tida como ilegal. Mas atenção: o STJ, por meio do Informativo nº 529, admitiu motivação posterior nas informações de mandado de segurança.

Há de se mencionar, ainda, a possibilidade de motivação por referência, também denominada de motivação *aliunde* ou *per relationem*, que ocorre quando a Administração Pública remete sua fundamentação a outro documento, como, por exemplo, um parecer. Ela está prevista no § 1º, art. 50, da Lei nº 9.784, de 1999.

Por fim, 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 se encontra 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 e Supremacia do Interesse Público

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

Também pode ser denominado de proteção à confiança, uma vez que parte do princípio de que se espera que os atos da Administração Pública sejam lícitos e possam ser mantidos. Ele decorre da confiança, que é um aspecto subjetivo (boa-fé). É por este motivo que é possível a convalidação de atos administrativos.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001) 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.

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.

Já o princípio da supremacia do interesse público, que, conforme dito, é a base do regime jurídico administrativo, parte do princípio de que existindo um conflito entre o interesse público e interesse particular, deve prevalecer sempre o interesse da coletividade. Há de se mencionar, no entanto, que interesse público pode ser:

- primário, quando interessa à coletividade;
- secundário, quando há interesse do Estado.

Neste ponto é importante frisar que o interesse público secundário somente é válido quando coincidir com o interesse primário. Além disso, o primário é indisponível, enquanto o secundário é disponível.

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;*
[...]

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.**

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

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhamos 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 este ramo jurídico.

Há de se mencionar, ainda, os princípios trazidos pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967: princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Em síntese aos princípios norteadores do direito administrativo, temos que:

PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO		
CF, de 1988	Lei nº 9.784, de 1999	Decreto-Lei nº 200, de 1967
Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência	Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência	Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle

REFERÊNCIAS

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

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Neste tópico estudaremos a organização administrativa do Estado brasileiro. Serão apresentadas as principais características da Administração direta e indireta, bem como os institutos da centralização, descentralização, concentração e desconcentração.

A organização administrativa envolve o estudo da estrutura interna da Administração Pública, ou seja, os órgãos e pessoas jurídicas (PJs) que a compõem. Trata-se de assunto relevante para a compreensão da “máquina pública” e seus possíveis mecanismos de planejamento, gestão e controle.

Esse tema é visto com maior profundidade na disciplina de direito administrativo. Sabendo disso, nosso objetivo não é esgotar todo o assunto, e sim trazer os principais pontos que são cobrados pelos examinadores na disciplina de Administração Pública.

O tema em tela é positivado na Constituição Federal, de 1988, mais especificamente no famoso art. 37, o qual nos informa os princípios da Administração Pública que todos os entes públicos (de todas as esferas) devem seguir: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

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

As iniciais dos princípios da Administração Pública formam o famoso mnemônico: **LIMPE**.

Na esfera federal, esse assunto é disciplinado pelo Decreto nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração federal trazendo conceitos inerentes à ciência da administração, além de estabelecer diretrizes para a reforma administrativa.

Vamos, agora, conhecer como é realizada essa estruturação da Administração Pública brasileira!

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A **centralização** se dá quando o Estado executa diretamente suas tarefas por intermédio de **órgãos** e agentes administrativos subordinados a uma única pessoa política (Carvalho Filho, 2014). Na prática, é o que ocorre com as atribuições exercidas diretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Dessa maneira, quando dissemos que as competências estão centralizadas no governo federal, isso indica que a personalidade jurídica da União é responsável pelas atribuições impostas pelo ordenamento jurídico.

Por outro lado, a **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 corresponde a um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do inciso III, art. 6º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 6º *As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: [...]*
III - Descentralização.

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

Outra característica importante para a sua prova é que essas entidades (descentralizadas) respondem judicialmente pelos prejuízos causados por seus agentes públicos.

Exemplificando: se um cidadão se sentiu lesado por alguma decisão do Ibama — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (autarquia), na ação judicial o polo passivo vai ser o próprio Ibama (e não a União).

Atenção! A descentralização pressupõe a criação de pessoas jurídicas autônomas.

A descentralização pode ocorrer de duas maneiras: mediante outorga ou delegação. Vejamos a seguir.

● 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. Como exemplo, tem-se 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:

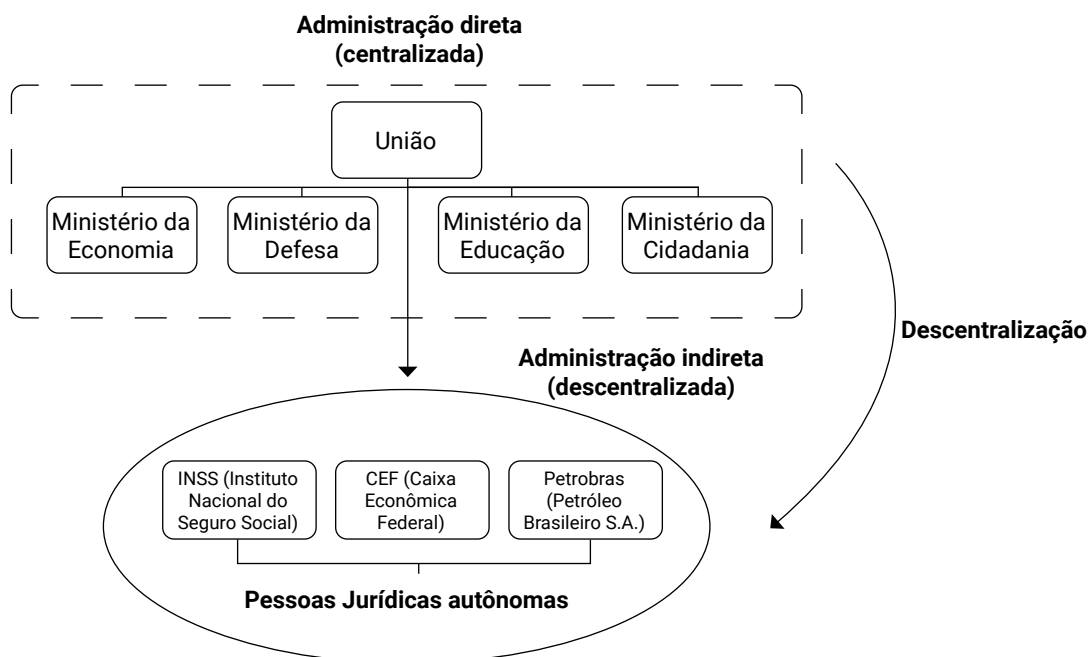
DESCENTRALIZAÇÃO	
Entidades com personalidade jurídica própria	
Não existe vínculo de hierarquia e subordinação	
Descentralização mediante outorga	Descentralização por delegação
Mediante lei	Mediante ato ou contrato
Transfere a titularidade e a execução	Transfere apenas a execução
Prazo indeterminado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

Vamos entender como a descentralização funciona na prática.

Vejam alguns exemplos em frases: “a União criou a autarquia Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de operacionalizar o reconhecimento dos direitos dos segurados do regime geral de previdência social” ou “a União criou a empresa pública Caixa Econômica Federal (CEF) com o propósito de incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor” ou, ainda, “a União criou a Sociedade de Economia Mista Petrobras com o principal objetivo sendo a exploração petrolífera no Brasil em prol da União”.

Em todos os exemplos acima, ocorreu a **descentralização**, ou melhor, ocorreu a **transferência das competências para outra pessoa jurídica**.

Na figura abaixo, resta claro o instituto da descentralização. Podemos observar a União (governo federal) transferindo competências para outras pessoas jurídicas autônomas, criadas para atividades específicas.



I 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.

Em outras palavras, a concentração é quando o cumprimento das competências administrativas acontece por meio de órgãos públicos despersonalizados e sem nenhuma divisão interna.

Esta técnica existe na teoria, mas, na prática, é muito difícil de acontecer — pois, em regra, os órgãos públicos são repartidos (secretarias, departamentos) para facilitar a gestão e a divisão de tarefas.

Importante!

Na concentração, pressupõe-se a ausência completa de divisão de tarefas internamente: é como se fosse um órgão público sem nenhum departamento e sem nenhuma hierarquia.