

# Básico para Concursos

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ <b>COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS</b> .....	11
■ <b>RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS</b> .....	13
■ <b>DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL</b> .....	22
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL .....	22
■ <b>SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS</b> .....	26
SENTIDO PRÓPRIO E FIGURADO DAS PALAVRAS .....	26
SINÔNIMOS E ANTÔNIMOS.....	26
■ <b>FONOLOGIA</b> .....	27
FONEMAS.....	27
DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL.....	27
SÍLABA E TONICIDADE.....	28
ACENTUAÇÃO GRÁFICA .....	28
■ <b>DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO</b> .....	29
ORAÇÃO: TERMOS ESSENCIAIS DA ORAÇÃO.....	29
TERMOS INTEGRANTES DA ORAÇÃO.....	32
TERMOS ACESSÓRIOS DA ORAÇÃO .....	33
COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO.....	35
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	38
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	39
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	43
■ <b>EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS</b> .....	45
COLOCAÇÃO DOS PRONOMES ÁTONOS .....	54
■ <b>EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO</b> .....	64
■ <b>REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO</b> .....	66
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO.....	67
REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO .....	68

REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE .....	68
MATEMÁTICA E RACIOCÍNIO LÓGICO .....	79
■ <b>CONJUNTOS DOS NÚMEROS NATURAIS, INTEIROS, RACIONAIS, REAIS E SUAS OPERAÇÕES .....</b>	<b>79</b>
RESOLUÇÃO DE SITUAÇÕES-PROBLEMA .....	81
■ <b>SISTEMA DE MEDIDAS: DISTÂNCIA, MASSA, TEMPO, ÁREA, VOLUME E CAPACIDADE .....</b>	<b>86</b>
■ <b>RAZÕES E PROPORÇÕES .....</b>	<b>87</b>
DIVISÃO PROPORCIONAL.....	87
REGRAS DE TRÊS SIMPLES E COMPOSTAS.....	90
PORCENTAGENS .....	92
■ <b>EQUAÇÃO DO 1º E 2º GRAUS: SISTEMA DE EQUAÇÕES .....</b>	<b>94</b>
■ <b>RELAÇÕES E FUNÇÕES: FUNÇÕES POLINOMIAIS, EXPONENCIAIS E LOGARÍTMICAS.....</b>	<b>98</b>
■ <b>MATRIZES, DETERMINANTES E SISTEMAS LINEARES.....</b>	<b>111</b>
■ <b>SEQUÊNCIAS: PROGRESSÕES ARITMÉTICAS E PROGRESSÕES GEOMÉTRICAS .....</b>	<b>122</b>
■ <b>ESTRUTURAS LÓGICAS – LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO: ANALOGIAS, INFERÊNCIAS, DEDUÇÕES E CONCLUSÕES.....</b>	<b>126</b>
DIAGRAMAS LÓGICOS .....	127
■ <b>LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL): PROPOSIÇÕES SIMPLES E COMPOSTAS.....</b>	<b>134</b>
TABELAS-VERDADE .....	135
■ <b>EQUIVALÊNCIAS E LEIS DE MORGAN .....</b>	<b>139</b>
■ <b>LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM.....</b>	<b>144</b>
■ <b>PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE .....</b>	<b>147</b>
■ <b>RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS.....</b>	<b>152</b>
NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	171
■ <b>NOÇÕES DE SISTEMA OPERACIONAL (AMBIENTES WINDOWS E LINUX).....</b>	<b>171</b>
CONCEITOS DE ORGANIZAÇÃO E DE GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES, ARQUIVOS, PASTAS E PROGRAMAS .....	171
■ <b>HARDWARE E SOFTWARE.....</b>	<b>188</b>

COMPONENTES DE UM COMPUTADOR: PROCESSADORES, MEMÓRIA E PERIFÉRICOS MAIS COMUNS.....	188
DISPOSITIVOS DE ARMAZENAGEM DE DADOS: PROPRIEDADES E CARACTERÍSTICAS .....	193
■ EDIÇÃO DE TEXTOS, PLANILHAS E APRESENTAÇÕES (AMBIENTES MICROSOFT OFFICE E LIBREOFFICE) .....	194
■ REDES DE COMPUTADORES.....	228
CONCEITOS BÁSICOS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS DE INTERNET E INTRANET .....	228
PROGRAMAS DE NAVEGAÇÃO (MICROSOFT INTERNET EXPLORER, MOZILLA FIREFOX E GOOGLE CHROME) .....	229
PROGRAMAS DE CORREIO ELETRÔNICO.....	231
REDES SOCIAIS.....	234
■ COMPUTAÇÃO NA NUVEM (CLOUD COMPUTING) .....	235
■ SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO: PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA.....	238
NOÇÕES DE VÍRUS, WORMS E PRAGAS VIRTUAIS.....	242
APLICATIVOS PARA SEGURANÇA (ANTIVÍRUS, FIREWALL, ANTI-SPYWARE ETC.) .....	247
■ PROCEDIMENTOS DE BACKUP.....	250
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	263
■ CONSTITUIÇÃO: CONCEITO, CLASSIFICAÇÕES, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS .....	263
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	267
DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS .....	269
DIREITOS SOCIAIS.....	289
DA NACIONALIDADE .....	296
DIREITOS POLÍTICOS E CIDADANIA .....	299
PARTIDOS POLÍTICOS.....	302
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	306
UNIÃO .....	306
ESTADOS .....	307
DISTRITO FEDERAL .....	309
MUNICÍPIOS.....	309
TERRITÓRIOS.....	310

■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	310
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	310
SERVIDORES PÚBLICOS .....	318
■ DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	322
PODER EXECUTIVO .....	323
PODER LEGISLATIVO .....	329
PODER JUDICIÁRIO: ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO E COMPETÊNCIAS.....	347
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) .....	363
Composição e Competência.....	363
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	371
MINISTÉRIO PÚBLICO.....	372
ADVOCACIA .....	372
DEFENSORIA PÚBLICA.....	373
■ DEFESA DOS ESTADO E INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS .....	374
DA SEGURANÇA PÚBLICA .....	374
NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.....	383
■ DIREITOS HUMANOS .....	383
CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	383
■ DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA.....	383
■ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS .....	384
■ PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.....	395
■ CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA).....	403
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	421
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	421
CONCEITO .....	421
PRINCÍPIOS.....	421
CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO .....	424
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	425

Autarquias .....	425
Fundações .....	426
Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista .....	427
<b>■ AGENTES PÚBLICOS E LEI Nº 8.112, DE 1990 .....</b>	<b>429</b>
<b>■ LEI Nº 8.429, DE 1992 (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) COM AS ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021 .....</b>	<b>447</b>
<b>■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>463</b>
PODER REGULAMENTAR .....	463
PODER HIERÁRQUICO .....	464
PODER DISCIPLINAR.....	465
PODER DE POLÍCIA.....	466
<b>■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>467</b>
CONCEITO .....	467
REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO .....	467
CLASSIFICAÇÃO .....	468
REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO.....	469
<b>■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....</b>	<b>470</b>

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### CONCEITO

A administração (organização administrativa) é o instrumento disponibilizado ao Estado que permite a divisão das competências para pôr em prática as opções do governo, isto é, buscar a satisfação dos interesses essenciais da coletividade.

Nesse sentido, a Administração Pública tem o poder de criar órgãos e entidades públicas para execução de suas políticas governamentais.

Inferimos, então, que a Administração é o instrumento de que o Estado se vale para pôr em prática as opções políticas do Governo.

Tal atuação se dará por intermédio de entidades (pessoas jurídicas), órgãos (centro de competência) e de agentes públicos (pessoas investidas em cargos, empregos e funções).

E qual a diferença entre órgãos e entidades públicas?

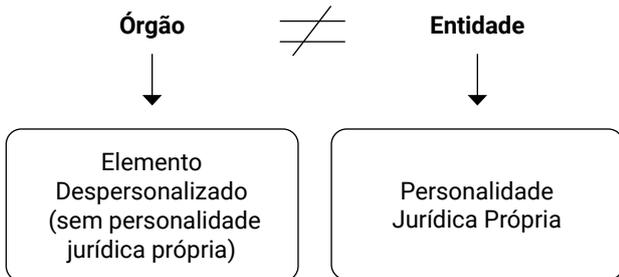
Órgão é uma unidade de atuação constituída na estrutura interna de determinada entidade política ou administrativa, e, por isso, não possui personalidade jurídica própria. Em regra, faz parte da Administração Direta do Estado.

O órgão é um **elemento despersonalizado** por não possuir personalidade jurídica própria.

De acordo com a doutrinadora Maria Sylvia Zanel-la Di Pietro, os órgãos públicos podem ser entendidos como uma “unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram, com o objetivo de expressar a vontade do Estado”.

Por outro lado, a Entidade é uma unidade de atuação dotada de personalidade jurídica, ou seja, uma pessoa jurídica, pública ou privada, abrangendo tanto as entidades políticas (autonomia política) como as entidades administrativas (capacidade de gerir seus próprios negócios).

Desse modo, percebemos, que a principal diferença entre o órgão e a entidade é em relação a sua personalidade jurídica:



Prosseguindo no tema, é de suma importância conhecer como são inseridos (divididos) os órgãos públicos e as entidades administrativas na organização da Administração Federal!

Encontramos a resposta no Decreto-Lei nº 200, de 1976, mais especificamente no art. 4º, transcrito abaixo:

**Art. 4º** A Administração Federal compreende:

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

*a) Autarquias;*

*b) Empresas Públicas;*

*c) Sociedades de Economia Mista.*

*d) fundações públicas.*

Conforme o artigo acima, concluímos, que a Administração Direta é composta pelos órgãos públicos integrantes da sua estrutura interna, desprovidos de personalidade jurídica própria, enquanto a Administração Indireta compreende as autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista, todos dotados de personalidade jurídica própria.

Refinando o conceito de Administração Direta: é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de forma centralizada, e que foram atribuídas as competências para o exercício de atividades administrativas.

### 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. São considerados mais importantes, dado o seu caráter geral e abstrato. Os princípios são descobertos pela doutrina, através da análise das regras, retirando os aspectos concretos desta. O legislador, dessa forma, tem um papel indireto na criação dos princípios.

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

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, que não aparecem por escrito, porém são denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Além disso, os princípios administrativos podem ser gerais (ou basilares), constitucionais ou 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.

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

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

### Princípios Constitucionais da Administração Pública

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

*Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].*

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

**Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.

**Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. 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.

**Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

**Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes*. Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

**Eficiência:** implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções. A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, ou seja, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

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

Legalidade  
Impessoalidade  
Moralidade  
Publicidade  
Eficiência

### Princípios Infraconstitucionais

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. É o caso do disposto no *caput* do artigo 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 diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos. Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

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

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

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

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

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

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

E a Súmula nº 473:

**Súmula nº 473** *A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

### Princípio da Motivação

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

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

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

**Art. 2º** [...]

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

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

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

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

### Princípio da Finalidade

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

**Art. 2º** [...]

*Parágrafo único - Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.*

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

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

### Princípio da Razoabilidade

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

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

### Princípio da Proporcionalidade

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

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

**Art. 2º** [...]

*Parágrafo único. [...]*

*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.

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 esse ramo jurídico.

A Administração também deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, o princípio da transparência, o princípio da boa-fé, entre outros.

## CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

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

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.

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

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

A descentralização mediante outorga decorre do princípio da especialidade, de modo que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. 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

### Concentração e Desconcentração

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

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

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

- atribuição de competência a órgãos sem personalidade jurídica própria;
- órgãos vinculados hierarquicamente (subordinação);
- pode ocorrer na Administração Direta e Indireta;

- segmentação de competências, dentro de uma mesma pessoa jurídica, destinadas a um órgão.

Lembre-se do jogo de palavras a seguir para diferenciar a descentralização da desconcentração:

- des**CE**ntralização: Cria Entidade
- des**CO**ncentração: Cria Órgão

## I ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

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

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

### Autarquias

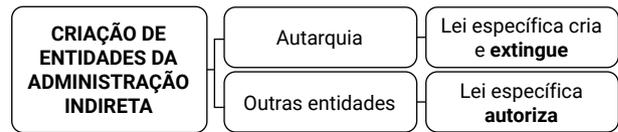
As autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, **criadas** por legislação própria, que têm por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Trata-se da prestação descentralizada de serviços públicos.

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

**Art. 5º** Para os fins desta lei, considera-se:  
I - Autarquia - o serviço autônomo, **criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.**

Podemos fazer alguns comentários sobre o conceito apresentado. Ao dizer que as autarquias são criadas “para executar atividades típicas da Administração Pública”, o texto legal faz referência àquelas atividades características do Poder Público e que só podem ser executadas por ele, em regra. São atividades em que deve haver a prevalência do interesse público sobre o privado; por isso mesmo, as autarquias gozam de diversas prerrogativas para executar tais tarefas. É por isso que as autarquias são **pessoas jurídicas de direito público**.

Com isso, essas entidades são proibidas de exercer qualquer atividade econômica, o que lhes proporciona uma grande vantagem: não pode ser decretada a falência delas e também gozam de imunidade tributária. Destarte, a sua criação depende de **lei específica**. Isso significa que a sua existência é condicionada apenas pelo trabalho realizado pelo legislador; não há outros atos subsequentes que condicionam sua existência, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado. De igual modo, a extinção de autarquias somente pode dar-se por lei específica.



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

Assim, todas as questões referentes ao regime laboral desses servidores devem ser resolvidas tendo como base a Lei nº 8.112, de 1990, conhecida também como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

O patrimônio das autarquias consiste em **bens públicos**, que gozam da garantia de serem inalienáveis e impenhoráveis. Se o patrimônio é público, significa que ele é utilizado de forma a atender uma finalidade pública. Logo, a autarquia não pode abrir mão desses bens, nem os dar em garantia.

As autarquias, por estarem submetidas ao regime de direito público, praticam, por meio de seus agentes, atos administrativos (declarações unilaterais de vontade) e somente podem celebrar **contratos públicos (contratos administrativos)**. Isto é, são contratos típicos da Administração Pública, que a colocam em posição mais vantajosa em relação ao particular interessado.

As autarquias possuem **imunidade tributária**, com fundamento no § 2º, do art. 150, da CF, que dispõe vedada a cobrança de impostos de autarquias, **no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes**.

Pode-se afirmar que vigora o **princípio da especialidade** no regime das autarquias. Isso significa que cada entidade é criada para atender a uma finalidade individual e específica. Exemplificando: para tratar de questões do regime de previdência social, temos o INSS, que é a única autarquia responsável pela concessão de benefícios previdenciários. É o próprio INSS que responde em juízo, havendo uma ação previdenciária pleiteada por particular, e não a União/Estado.

O **juízo competente** para julgar causas comuns que envolvem as **autarquias federais** é a **Justiça Federal**. Já no que tange aos processos que envolvem as **autarquias estaduais e municipais**, a competência será da **Justiça Estadual**.

A **responsabilidade civil** das autarquias é objetiva; elas respondem pelos prejuízos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6º, do art. 37, da CF.

Para facilitar seu estudo, veja as principais informações e características das autarquias:

- prestação de serviços e atividades típicas do Estado;
- não se destinam à exploração de atividade econômica;
- regime jurídico público;
- criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios;
- possuem imunidade tributária;
- celebram contratos administrativos;
- responsabilidade civil objetiva.