

Universidade Estadual do Norte do Paraná

**UENP-PR**

**Técnico Administrativo**

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	13
■ LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS .....	13
IDEIAS PRINCIPAIS E SECUNDÁRIAS .....	15
EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS .....	15
FATOS E OPINIÕES .....	16
RELAÇÕES INTRATEXTUAIS E INTERTEXTUAIS (EM TEXTOS LITERÁRIOS E NÃO LITERÁRIOS) .....	16
■ COMPREENSÃO DOS EFEITOS DE SENTIDO DECORRENTES DO USO DE RECURSOS VERBAIS E NÃO VERBAIS EM TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS: TIRAS, QUADRINHOS, CHARGES, GRÁFICOS E INFOGRÁFICOS .....	17
■ IDENTIFICAÇÃO DAS IDEIAS EXPRESSAS NO TEXTO E DAS RELAÇÕES ENTRE ELAS.....	17
OPOSIÇÃO.....	17
RESTRIÇÃO .....	18
CAUSA/CONSEQUÊNCIA.....	18
EXEMPLIFICAÇÃO .....	18
■ TEXTUALIDADE: COESÃO E COERÊNCIA TEXTUAL .....	18
■ TÓPICOS DE NORMA PADRÃO DE ESCRITA .....	22
CONCORDÂNCIA .....	22
REGÊNCIA .....	26
CONNECTORES .....	28
■ CRASE .....	28
■ PONTUAÇÃO.....	29
■ ASPECTOS GRAMATICAIIS.....	32
CONCORDÂNCIA E REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	32
■ GÊNEROS TEXTUAIS: FORMAS E FUNÇÕES .....	32
IDENTIFICAÇÃO, EM TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS, DAS MARCAS LINGUÍSTICAS QUE SINGULARIZAM AS VARIEDADES LINGUÍSTICAS SOCIAIS, REGIONAIS OU DE REGISTRO .....	32
VARIEDADES LINGUÍSTICAS .....	37
■ FUNCIONAMENTO DE DIFERENTES RECURSOS GRAMATICAIIS NO TEXTO (NÍVEIS FONÉTICO-FONOLÓGICO, MORFOLÓGICO, SINTÁTICO E SEMÂNTICO) .....	38

ORTOGRAFIA .....	39
CLASSE DE PALAVRAS E EMPREGO E SENTIDO QUE IMPRIMEM E ÀS RELAÇÕES QUE ESTABELECEM	40
ARTIGO .....	40
NUMERAL .....	41
SUBSTANTIVO .....	41
ADJETIVO .....	43
ADVÉRBIO .....	45
PRONOME .....	47
Colocação e Emprego dos Pronomes .....	50
VERBO .....	51
PREPOSIÇÃO .....	56
CONJUNÇÃO .....	59
VOCABULÁRIO: SENTIDO DE PALAVRAS E DE EXPRESSÕES NO TEXTO .....	60
Denotação.....	60
Conotação.....	60
IDENTIFICAÇÃO DO SIGNIFICADO DE PALAVRAS, EXPRESSÕES OU ESTRUTURAS FRASAIS EM DETERMINADOS CONTEXTOS .....	61
 MATEMÁTICA E RACIOCÍNIO LÓGICO .....	 67
■ RESOLUÇÃO DE SITUAÇÕES-PROBLEMA NAS SUAS POSSÍVEIS REPRESENTAÇÕES .....	67
ADIÇÃO, SUBTRAÇÃO, MULTIPLICAÇÃO, DIVISÃO, POTENCIAÇÃO OU RADICIAÇÃO COM NÚMEROS REAIS .....	67
CONJUNTOS .....	74
CONTAGEM .....	82
SEQUÊNCIAS.....	85
PORCENTAGEM .....	89
ACRÉSCIMOS E DECRÉSCIMOS .....	91
■ EQUAÇÃO DO PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS .....	92
■ SISTEMAS DE DUAS EQUAÇÕES E DUAS INCÓGNITAS .....	93
■ REGRA DE TRÊS SIMPLES E COMPOSTA.....	95
■ EXPRESSÕES ALGÉBRICAS .....	99

■ GRANDEZAS E MEDIDAS.....	99
QUANTIDADE, TEMPO, COMPRIMENTO, SUPERFÍCIE, CAPACIDADE, MASSA, ÁREA E VOLUME.....	100
■ NOÇÕES DE GEOMETRIA .....	102
ÂNGULOS .....	102
FORMA E ÁREA.....	104
PERÍMETRO.....	107
TEOREMA DE PITÁGORAS .....	107
TEOREMA DE TALES.....	108
VOLUME.....	108
■ CÁLCULO DA MÉDIA SIMPLES E PONDERADA.....	115
■ LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS REPRESENTADOS EM TABELAS E GRÁFICOS.....	116
■ ESTRUTURA LÓGICA E LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO .....	120
■ EQUIVALÊNCIA.....	131
■ IMPLICAÇÃO .....	137
■ ARGUMENTOS DEDUTIVOS .....	138
■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE.....	139
■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS .....	148
■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS.....	156
CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS.....	173
■ PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	173
■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, ORGANIZAÇÃO, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS .....	179
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO.....	185
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	186
FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	188
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	196
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DAS ORGANIZAÇÕES FORMAIS MODERNAS .....	197
Tipos de Estrutura Organizacional, Natureza e Finalidades.....	197

CRITÉRIOS DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO.....	201
■ AGENTES PÚBLICOS .....	203
ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO .....	203
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA.....	204
PODERES, DEVERES E PRERROGATIVAS .....	205
■ SERVIÇOS PÚBLICOS: REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE.....	206
CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO.....	206
FORMA, MEIOS E REQUISITOS .....	211
DELEGAÇÃO (CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO) .....	211
■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	215
CONTROLE ADMINISTRATIVO, JUDICIAL E LEGISLATIVO .....	215
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	228
■ LEI Nº 14.133/2021 - LICITAÇÕES .....	240
CONCEITO, OBJETO, FINALIDADES, PRINCÍPIOS, OBRIGATORIEDADE, DISPENSA, INEXIGIBILIDADE, VEDAÇÃO, MODALIDADES, PROCEDIMENTOS, FASES, REVOGAÇÃO, INVALIDAÇÃO, DESISTÊNCIA, CONTROLE E SANÇÕES .....	240
■ CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	240
CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	241
GARANTIA CONTRATUAL.....	241
FORMALIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO .....	242
ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DA EXECUÇÃO DO CONTRATO .....	244
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO .....	246
Sanção Administrativa.....	249
ALTERAÇÃO DO OBJETO .....	250
PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DE EXECUÇÃO .....	250
■ ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS.....	252
■ CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS.....	256
TIPOS DE CLASSIFICAÇÃO.....	258
■ GESTÃO DE ESTOQUES .....	262
■ COMPRAS .....	270
MODALIDADES DE COMPRA.....	272

■ CADASTRO DE FORNECEDORES.....	275
■ RECEBIMENTO E ARMAZENAGEM: ENTRADA, CONFERÊNCIA E CRITÉRIOS E TÉCNICAS DE ARMAZENAGEM.....	276
■ LEI FEDERAL Nº 8.429/1992 - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	285
■ LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	285
■ PROCESSO ORGANIZACIONAL.....	310
PLANEJAMENTO .....	311
DIREÇÃO.....	311
CONTROLE .....	311
COMUNICAÇÃO .....	311
AVALIAÇÃO.....	312
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	314
■ GESTÃO DE PROCESSOS .....	314
■ GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO E GESTÃO DE DOCUMENTOS: PROTOCOLOS E AUTOMAÇÃO.....	325
■ GESTÃO DA QUALIDADE .....	342
■ GESTÃO DE PROJETOS: POLÍTICAS E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS .....	357
■ GESTÃO DE PESSOAS.....	363
CONCEITOS .....	363
IMPORTÂNCIA .....	366
RELAÇÃO COM OS OUTROS SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO .....	366
■ A FUNÇÃO DO ÓRGÃO DE GESTÃO DE PESSOAS.....	366
ATRIBUIÇÕES BÁSICAS E OBJETIVOS .....	366
■ COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL.....	368
RELAÇÃO INDIVÍDUO/ORGANIZAÇÃO.....	368
MOTIVAÇÃO E LIDERANÇA.....	369
■ ASPECTOS LEGAIS NA GESTÃO DE PESSOAS CONFORME LEI ESTADUAL Nº 6.174/1970, LEI ESTADUAL Nº 11.713/1997, LEI ESTADUAL Nº 21.583/2023 E LEI ESTADUAL Nº 20.933/2021.....	370
■ ATENDIMENTO AO PÚBLICO .....	398
QUALIDADE NO ATENDIMENTO AO PÚBLICO.....	398

COMUNICABILIDADE.....	398
APRESENTAÇÃO.....	399
ATENÇÃO, CORTESIA E INTERESSE.....	399
PRESTEZA, EFICIÊNCIA E TOLERÂNCIA.....	400
DISCRIÇÃO E CONDUTA .....	400
OBJETIVIDADE.....	401
■ TRABALHO EM EQUIPE .....	402
PERSONALIDADE E RELACIONAMENTO .....	403
EFICÁCIA NO COMPORTAMENTO INTERPESSOAL.....	404
FATORES POSITIVOS DO RELACIONAMENTO .....	405
COMPORTAMENTO RECEPTIVO E DEFENSIVO, EMPATIA E COMPREENSÃO MÚTUA.....	405
SERVIDOR, ÓRGÃO E OPINIÃO PÚBLICA.....	405
■ POSTURA PROFISSIONAL E RELAÇÕES INTERPESSOAIS .....	406
Comunicação.....	406

# CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

## PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### NOÇÕES GERAIS DE PRINCÍPIO

Por motivos didáticos, costuma-se dividir as normas cogentes em regras e princípios.

**Regras** são normas cogentes que traduzem um comando direto, criadas pelo legislador (portanto, são positivadas) e utilizadas para a solução de casos concretos e específicos.

Os **princípios**, por sua vez, delimitam os valores fundamentais de um ramo do direito, têm 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 dela. Dessa forma, o legislador 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 têm 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**, pois é o cometimento de uma ofensa a todo um ordenamento de comandos.

É importante mencionar que não há hierarquia material entre princípios, que são independentes de uma hierarquização, tendo a mesma relevância jurídica.

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 haja 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.

**Atenção!** Não há prevalência **absoluta** (hierarquia) de um princípio sobre o outro.

### PRINCÍPIOS X REGRAS

Os princípios são a base de um ordenamento jurídico, anteriores até mesmo à existência das normas, pois influenciam no próprio processo legislativo.

Podem constar expressamente ou não, tendo como característica o fato de terem enunciados genéricos para aplicação no máximo possível de situações, sendo que os princípios têm alto nível de abstração, outra característica que irá permitir a sua aplicabilidade a um grande número de situações.

Cumpre ressaltar que os princípios também poderão ser utilizados para análise da validade de normas constantes do ordenamento jurídico, assim como a sua correta interpretação.

Nessa esteira, não há hierarquia na aplicação dos princípios. Eles devem ser interpretados de forma harmônica. No entanto, isso não impede que um ou outro esteja mais presente quando na análise de uma situação concreta. Nesse ponto, não falaremos de hierarquia, mas da mera aplicabilidade do princípio à situação concreta trazida à análise.

Vamos enumerar as características dos princípios colocadas até então:

- generalidade;
- abstração;
- ausência de hierarquia entre si; e
- interpretação e validação de regras.

Vejam, agora, sobre as regras, que são menos genéricas e abstratas. Ainda que aplicáveis eventualmente a várias situações correlatas, elas já procuram se aproximar da realidade dos fatos, apresentando comandos mais claros e concretos.

No Brasil há alguns critérios que podem ser utilizados para a solução do conflito entre regras:

- **Hierárquico:** prevalece a de maior hierarquia. Por exemplo: a Constituição Federal (CF), de 1988, sobre qualquer norma interna;
- **Cronológico:** prevalecerá a lei mais nova sobre o tema;
- **Especialidade:** prevalecerá a lei mais específica sobre o tema.

### DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Os princípios de direito administrativo são, assim, os 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 e os princípios constitucionais e 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 (EXPLÍCITOS) DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios do direito administrativo podem ser encontrados, em grande parte, na Constituição Federal, de 1988, na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto-Lei nº 200, de 1967. Além disso, eles podem ser classificados em implícitos e explícitos.

Desse modo, 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** [...].

Vemos que tais princípios estão subordinados à Constituição Federal, sendo certo que expressamente temos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

**Atenção!** Para memorizar os princípios constitucionais da Administração Pública, lembre-se do mne-mônico **L-I-M-P-E**, em que cada letra se refere aos princípios citados anteriormente.

Assim, esquematicamente temos os seguintes princípios constitucionais:

##### Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade estabelece direitos e traça limites para a atuação da Administração Pública que vise à restrição do exercício desses direitos. Ou seja, o princípio da legalidade tem como foco regular a aplicação da lei e que essa medida seja feita dentro de limites traçados nos textos normativos.

Dessa forma, por meio do princípio da legalidade deriva a presunção relativa da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública. Trata-se de um

dos sustentáculos da concepção de Estado de direito e do próprio regime jurídico-administrativo, no qual a Administração Pública se encontra sujeita aos mandamentos da lei.

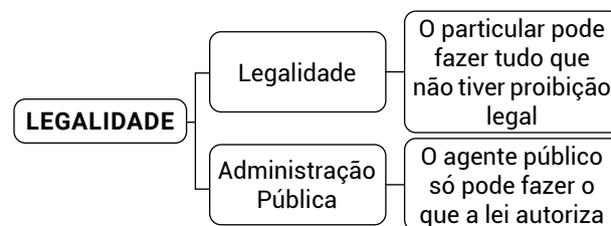
**Atenção!** O princípio da legalidade para a Administração Pública é diferente do princípio da legalidade aplicado a qualquer pessoa, uma vez que, ao contrário da Administração Pública, os indivíduos podem fazer toda e qualquer coisa, desde que esta não seja proibida por lei (inciso II, art. 5º, CF, de 1988).

Observa-se que a legalidade traduz o sentido de que a Administração Pública somente pode fazer o que a lei manda ou permite, bem como que somente pode proibir o que a lei expressamente proíbe.

Desse modo, ao administrador somente é permitido fazer o que a lei determina. Salienta-se que este princípio deve nortear tanto a atividade administrativa típica como a atípica, sendo que sua ação deverá ser *stricto sensu*.

Sendo assim, o princípio da legalidade é fruto da própria noção de Estado de direito, sendo que as atividades do gestor público estão submissas à forma da lei, promovendo 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.



#### Dica

A doutrina e jurisprudência defendem a superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade. Portanto, o agente público deve pautar-se pelo ordenamento jurídico e não apenas pela lei, de modo a observar a CF, de 1988, as leis e os demais atos normativos.

#### Princípio da 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, desse 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 do agente público. 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, do art. 37, da CF, de 1988.

Nesse sentido, o princípio da impessoalidade preocupa-se com o destino dos atos praticados pela Administração Pública, trazendo a neutralidade necessária para o exercício da atividade administrativa.

Tal princípio é destinado tanto ao administrado como ao administrando, sendo que o princípio impõe a objetividade e isonomia da conduta administrativa.

Sob a ótica do administrador, os atos praticados por este são atribuídos ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual agiu. Assim, as realizações não são do funcionário ou da autoridade, mas da própria entidade pública.

Sob a ótica do administrado, vigora a isonomia, uma vez que a atividade administrativa é dirigida a todos os cidadãos de um modo geral, ficando o administrador impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Portanto, esse princípio pode ser decomposto sob duas perspectivas: a impessoalidade do administrador quando da prática do ato e a impessoalidade do próprio administrado como destinatário deste mesmo ato.

Importante ressaltar que a impessoalidade pode assumir o caráter de **não discriminação**, mas na doutrina moderna a impessoalidade deve ser analisada sob a ótica do administrador.

Dessa forma, quando o ato administrativo for praticado, não devemos olhar para a pessoa do agente, mas, sim, para o Estado atuando por meio de um agente.

Além disso, também visa prezar pela **isonomia**. Neste ponto, podemos mencionar o *fator discrimen*, Súmula nº 683, do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da discriminação positiva, ou seja, o tratamento diferenciado em determinadas situações. Vejamos:

**Súmula nº 683 (STF)** *O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.*

#### Princípio da Moralidade

A moralidade não deve ser confundida com a moral do senso comum. A moralidade jurídica significa ética, decoro, boa-fé. Está diretamente vinculada à probidade no trato com a coisa pública e no combate à corrupção.

Assim, 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.

Portanto, 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 que irá garantir que o agente público também observará os outros princípios administrativos de forma a não cometer atos de improbidade administrativa.

Dessa forma, pode-se dizer que improbidade administrativa é todo ato praticado pelo agente público capaz de violar qualquer princípio ou normas administrativas e 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, por meio de seus agentes.

Outro importante destaque a ser feito tange à 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.

## Princípio da 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, 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;*

[...]

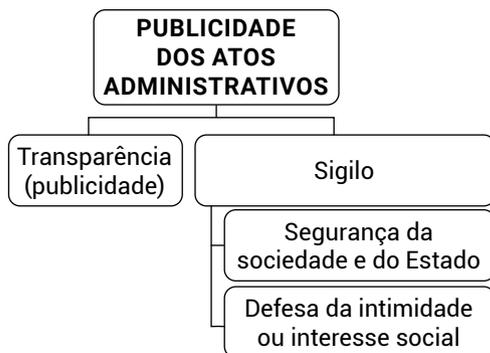
*LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;*

Portanto, trata-se do princípio que se refere à transparência da Administração Pública nas suas relações, viabilizando o controle social de seus atos e sendo certo que a transparência de suas ações é de extrema importância para o acompanhamento pela população.

A publicação dos atos é, inclusive, um requisito para a sua eficácia. É possível que em algumas hipóteses o sigilo se faça presente nas ações e tomadas de decisão em situações:

- de relevante interesse coletivo;
- para a garantia da segurança nacional;
- para a proteção à intimidade, honra e vida privada.

Nesses casos, se houver risco à segurança do Estado e da sociedade, a publicidade será restringida. Para sintetizar, veja o fluxograma a seguir:



## Princípio da Eficiência

Implementada pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento e 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 em vez de se preocupar com procedimentos e outras burocracias.

Trata-se, portanto, de um princípio expresso no art. 37, da CF, introduzido por emenda constitucional, sendo uma norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

Tal princípio exige da Administração Pública a busca pelos resultados positivos e pela satisfação do interesse público, exigindo também a aplicação da relação custo-benefício. Dessa forma, há a necessidade de um bom planejamento para eleger a melhor opção.

Assim, o princípio impõe à Administração a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Esse princípio advém do ideal republicano de que quem administra gere o que pertence à sociedade, a *res publica*.

Cabe ao administrador público gerir os interesses públicos e atingir os seguintes pressupostos: plena satisfação do administrado e menor custo para a sociedade. Dessa forma, a eficiência administrativa tem duplo aspecto:

- modo de atuação do agente público, ou seja, atuação com o melhor desempenho possível de suas atribuições;
- modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, isto é, alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

### Importante!

O modelo gerencial de Administração Pública deve fazer e buscar resultados de acordo com o princípio da eficiência.

Muito cuidado para não confundir os conceitos a seguir:

### ● Eficiência x Eficácia x Efetividade:

- **Eficiência:** diz respeito ao modo pelo qual se exerce a função administrativa;
- **Eficácia:** são os meios e instrumentos empregados pelo agente, almejando o resultado;
- **Efetividade:** volta-se para os resultados de sua atuação.

Em que pese a adoção da eficiência busque 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 da legalidade.

## PRINCÍPIOS RECONHECIDOS EM LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Pode-se dizer que há vários outros princípios da Administração Pública, além daqueles constantes no *caput*, do art. 37, da CF, de 1988. Dos cinco princípios nele alocados, derivam-se outros.

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

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

Existem, também, princípios esparsos, que, por vezes, apresentam-se 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*, do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999:

**Art. 2º** *A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

### Princípio da Autotutela

A autotutela é um dos princípios com maior incidência em provas. 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 pudesse, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

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

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

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

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

É importante destacar que o Poder Judiciário pode realizar o controle de legalidade do ato administrativo mediante provocação. Tenha atenção 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, que são a Súmula nº 346 e a Súmula nº 473.

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

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

### Dica

- **Anulação:** atos ilegais;
- **Revogação:** atos inconvenientes ou inoportunos (neste caso, os atos são válidos).

### Princípio da Motivação

Um princípio implícito também pode constar em algumas questões como princípio da obrigatória motivação. Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os **pressupostos de fato** e de **direito** que justificam a prática daquele ato.

A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Tem 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, do parágrafo único, do art. 2º, da mesma lei:

**Art. 2º [...]**

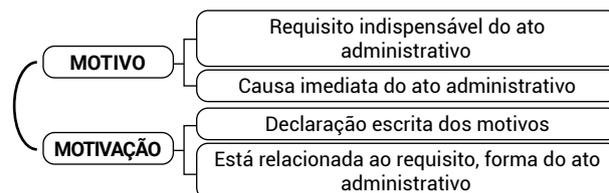
*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]*

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

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:



Cumpramos ressaltar que uma teoria importante em direito administrativo é a **teoria dos motivos determinantes**. Por ela, 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, tem 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 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 a falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia.

Poder disciplinar se traduz 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 ter atenção 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. Ela deve ser verificada 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 e 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.

Nesse 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.* (Di Pietro, 2001, p. 85)

Desse 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.

Nesse 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 tem de se contrapor às alegações feitas pela parte contrária. Já a ampla defesa confere o direito de se defender por todos os meios e recursos juridicamente válidos.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a 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. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

## ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, ORGANIZAÇÃO, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS

O estudo do direito administrativo exige uma compreensão dos conceitos fundamentais que estruturam o Estado, governo e Administração Pública. A partir dessa base, é possível explorar os elementos que os constituem, suas finalidades, Poderes e princípios, de modo a delimitar as funções, bem como a organização do Estado em sua totalidade.

#### O ESTADO: CONCEITO E ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

O Estado é a organização política que exerce poder soberano e originário sobre um determinado território e povo. Sua formação pode ocorrer de diferentes maneiras, como por via natural, religiosa, contratual ou pela força e domínio. Outras formas também podem originar de modo derivado, como a união de dois Estados soberanos para formar um novo Estado; a divisão de um Estado em dois ou mais outros, independentes; e de maneira atípica, como nos casos do Vaticano e de Israel.

Posto isto, cabe ressaltar que o Estado é reconhecido como uma pessoa jurídica de direito público, dotado de prerrogativas e deveres específicos para a promoção do bem comum. A natureza é

essencialmente política, pois surge da necessidade de governar grandes populações em territórios extensos, consolidando o chamado contrato social.

Conforme Dalmo de Abreu Dallari (*apud* Lenza, 2019), o Estado é definido como “*a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”. Essa definição traz à tona os quatro elementos essenciais do Estado: soberania, finalidade, povo e território, os quais podem ser assim descritos:

- **Soberania:** trata-se do poder político supremo e independente, que confere ao Estado a capacidade de criar e aplicar normas dentro de seu território, sem subordinação a qualquer outro poder;
- **Finalidade:** o objetivo tardio do Estado é a promoção do bem comum, assegurando condições para o desenvolvimento pleno da pessoa humana;
- **Povo:** constituído pelos indivíduos que compõem a nação, vinculados ao território e entre si por laços jurídicos e de nacionalidade;
- **Território:** o espaço físico onde o Estado exerce sua soberania, permitindo a organização e a permanência de sua população.

A Constituição Federal, de 1988, no art. 18, trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro, estabelecendo sua divisão em União, Estados-Membros, Distrito Federal e municípios, todos dotados de autonomia política e administrativa.

#### A Teoria da Separação dos Poderes

A organização interna do Estado fundamenta-se na teoria da separação dos Poderes, concebida por Montesquieu, que visa à independência e harmonia entre as funções estatais, divididas em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse modelo, conhecido como teoria tripartite, é adotado para evitar abusos de poder e garantir o equilíbrio institucional.

Cada Poder exerce funções específicas:

- **Poder Legislativo:** responsável por elaborar, modificar ou revogar as normas jurídicas, sempre nos limites impostos pela Constituição;
- **Poder Executivo:** encarregado da administração do Estado, atuando na execução das leis e na gestão dos interesses públicos, em conformidade aos ditames legais;
- **Poder Judiciário:** exercita a jurisdição, aplicando o direito em casos concretos por meio de processos judiciais, garantindo a justiça e a resolução de conflitos;

#### GOVERNO: CONCEITO E FUNÇÕES

O governo pode ser definido como a condução política dos negócios públicos, sendo a expressão da soberania do Estado. Trata-se do conjunto de órgãos e funções, orientados para o comando e direção das ações que concretizam os objetivos estatais.

Em sua essência, o governo atua como representante político do Estado, exercendo uma função discricionária e independente. As políticas públicas são definidas por meio do governo, bem como os rumos estratégicos da sociedade, diferenciando-se da Administração Pública, que se ocupa da execução das políticas estabelecidas.

#### ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORGANIZAÇÃO E FUNÇÕES

A Administração Pública é o aparato técnico e funcional do Estado, responsável por implementar as decisões políticas do governo. Pode ser compreendida sob dois aspectos principais: sentido formal e sentido material.

##### Sentido Formal

Nesse espectro, o sentido formal refere-se ao conjunto de órgãos, entidades e estruturas constituídos pelo Estado para desempenhar as funções administrativas. Aqui, o foco está na organização administrativa em si, ou seja, nas instituições que compõem o aparato público.

Alguns exemplos são:

- **Ministérios:** o Ministério da Saúde, responsável pela formulação de políticas públicas de saúde, é uma entidade que integra a Administração Pública direta;
- **Secretarias estaduais ou municipais:** a Secretaria de Educação de um município, que administra escolas públicas locais, também faz parte do sentido formal da Administração;
- **Autarquias:** instituições como o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) ou o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que desempenham funções específicas e têm autonomia administrativa, são exemplos de entidades que pertencem ao sentido formal da Administração Pública indireta;
- **Empresas estatais:** empresas públicas e sociedades de economia mista, como a Caixa Econômica Federal ou a Petrobras, também se enquadram no sentido formal.

##### Sentido Material

O sentido material refere-se às atividades e funções realizadas pela Administração Pública para atender às necessidades da sociedade. Aqui, o foco não é a estrutura ou os órgãos em si, mas as ações realizadas para implementar políticas públicas e oferecer serviços à população. Exemplifica-se, portanto, por meio de:

- **Prestação de serviços de saúde:** o atendimento em um hospital público, como cirurgias realizadas pelo SUS (Sistema Único de Saúde), é uma atividade administrativa no sentido material;
- **Manutenção de vias públicas:** a pavimentação de ruas, a instalação de iluminação pública ou a coleta de lixo em um município são exemplos de atividades que se enquadram no sentido material;
- **Educação pública:** a oferta de ensino básico, médio ou superior em escolas e universidades públicas, como o funcionamento das aulas em uma escola estadual, constitui uma função administrativa de caráter material;
- **Segurança pública:** o patrulhamento realizado pela polícia militar ou o combate a incêndios pelos bombeiros são atividades administrativas no sentido material.

De acordo com José Afonso da Silva (2017), a Administração Pública consiste no conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos, destinados à execução das decisões políticas. Diferentemente do governo, a Administração pratica atos administrativos — e não atos de governo —, caracterizando-se pela execução concreta das políticas públicas.

A Constituição Federal, de 1988, ainda dedica o Título III, do Capítulo VII, à organização da Administração Pública, tratando de temas como princípios, remuneração, organização funcional, acesso aos cargos públicos e às diretrizes gerais para os servidores. Esses dispositivos visam assegurar a eficiência, moralidade e transparência no desempenho das funções administrativas.

### Princípios da Administração Pública

Os princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados no art. 37, da Constituição, são pilares que orientam a atuação estatal, a saber:

- **Legalidade:** a Administração só pode atuar em conformidade e permissibilidade da lei;
- **Impessoalidade:** as ações devem visar ao interesse público, e não aos particulares;
- **Moralidade:** exige comportamento ético e probidade na atuação administrativa;
- **Publicidade:** garante a transparência dos atos administrativos;
- **Eficiência:** busca o melhor desempenho e a otimização dos recursos públicos.

Esses princípios constituem o alicerce para o exercício das funções administrativas, assegurando que o Estado atenda às necessidades de forma justa e eficaz.

### ASPECTOS FUNDAMENTAIS NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Inicialmente, o conceito de Estado apareceu na obra *O Príncipe*, de Maquiavel (XVI), no ano de 1513.

Com o passar do tempo, a conceituação do termo foi sendo cada vez mais explorada. De acordo com Paludo (2010, p. 2), umas das formas de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os em:

- **Sentido lato:** “Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna”;
- **Sentido jurídico:** “Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países”;
- **Sentido social:** “Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder”;
- **Sentido administrativo:** “Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo, em prol do bem comum”.

Em resumo, para o autor, o Estado é a **organização burocrática** que detém o poder de **legislar e tributar** sobre a população de um determinado território, com “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros.

O autor também afirma que a estrutura do Estado pode ser compreendida da seguinte forma:

- **Estrutura política:** os três níveis (União, Estados-Membros, municípios e Distrito Federal) e os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- **Estrutura física/geográfica:** estados, municípios e Distrito Federal;
- **Estrutura administrativa:** governo e Administração;
- **Estrutura jurídica:** sistema constitucional-legal.

Assim, o conceito de Estado não é estatístico, pois pode variar segundo o ângulo (ponto de vista) da abordagem considerada.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 64) e outros diversos autores afirmam que o Estado é constituído de **três** elementos originários e indissociáveis: povo, território e governo soberano.

- **Povo:** é o componente humano do Estado, a base demográfica (todos aqueles que, mesmo não sendo cidadãos, estejam em determinado território);
- **Território:** diz respeito à sua base física, geográfica;
- **Governo soberano:** é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo. Não há Estado independente sem soberania (sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo e de fazer cumprir as suas decisões, inclusive pela força, se necessário).

Isto é, o Estado é formado por um **povo** que, em determinado limite geográfico (**território**), é conduzido por um **governo soberano**.

A vontade estatal apresenta-se e manifesta-se por meio dos denominados **Poderes de Estado**.

Segundo o autor, os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de direito, são:

PODERES DE ESTADO		
<b>Legislativo:</b> função normativa de elaboração da lei	<b>Executivo:</b> função de converter lei em ato individual e concreto (função administrativa)	<b>Judiciário:</b> função judicial (aplicação coativa da lei aos litigantes)

Os três Poderes são **independentes e harmônicos entre si**, com suas funções reciprocamente indelegáveis.

O que existe, na prática, é um “equilíbrio entre os Poderes” (inclusive mencionado por Montesquieu) e um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos). Ou seja, **não** ocorre, na prática, uma separação entre os Poderes com divisão absoluta de funções, mas uma distribuição das **três** funções estatais precisas entre órgãos **independentes**, mas **harmônicos e coordenados** no seu funcionamento — até mesmo porque o poder estatal é único e indivisível).

Para isso, a definição de Alexandre de Moraes (2008) resume bem o conceito de Estado: