AULA 0: PRINCÍPIOS

Pessoal, antes de iniciarmos nossa aula, gostaria de tratar de três assuntos que considero de central importância na preparação com sucesso para qualquer concurso público: resolução de questões anteriores da entidade que vai organizar o certame; escolha do material teórico e metodologia de estudo e revisão.

Primeiramente, você tem que se dar conta de que resolver questões de provas anteriores da entidade (ESAF, CESPE, FCC etc) que vai elaborar a prova do concurso não é apenas 'proveitoso', 'útil', 'importante'. Não, não. É muito mais que isso: é IMPRESCINDÍVEL.

Em se tratando de provas objetivas, todo concursando tem que ter em mente que seu objetivo não é aprender Direito Administrativo, Contabilidade, Matemática Financeira ou qualquer outra disciplina exigida no certame, nem meramente resolver questões desta disciplina, mas resolver questões DA FORMA COMO ELAS SÃO ELABORADAS PELA ENTIDADE EM QUESTÃO. Vou relatar uma experiência pessoal para reforçar essa assertiva.

A situação em questão diz respeito ao concurso que prestei para Delegado da PF em 2002. Na época, estava em Brasília, fazendo o curso de formação para AFRF, e não dispunha, em função disso, de muito tempo para estudar. Desse modo, quando saiu o edital (salvo engano, a prova era aproximadamente três meses depois da publicação), eu tive que fazer um projeto de estudo o mais enxuto possível. Apesar de formado em Direito, meu conhecimento, exceto em Administrativo, Tributário e Constitucional, era extremamente limitado, e o concurso, em vista da remuneração inicial do cargo, dava toda a pinta de que seria disputado por candidatos com elevado nível de conhecimento jurídico, que já vinham se preparando para concursos como os da magistratura e do Ministério Público. Das matérias exigidas, cerca de 60% eu desconhecia ou conhecia muito pouco.

Pois bem, frente a essa situação e em face do tempo restrito até a prova, eu optei por escolher um material de estudo de boa qualidade, mas o mais sintético possível (e dê-lhe Sinopse!!), e resolver um grande número de questões anteriores do CESPE. Aproveitando que estava em Brasília, pedi umas orientações para o Vicente (foi assim que eu conheci a figura), e ele me ofereceu todo o material disponível no Ponto. Peguei o material, cerca de 40 provas anteriores, e dividi meu tempo em 60% de estudo teórico e 40 % de resolução de questões (em informática, matéria em que era totalmente ignorante, simplesmente paguei para um professor comentar as questões e limitei meus estudos a isso).

Bom, o resultado dessa minha metodologia foi que, dentre os 50.000 candidatos às 500 vagas, eu fiquei em 32% lugar. Não quero aqui fazer auto-adulação, pelo contrário, o que desejo é salientar que, apesar de meu restrito, verdadeiramente restrito conhecimento de boa parte das matérias da prova, eu pontuei o suficiente para ficar bem colocado. Por quê isso? Não é porque sou o gênio da lâmpada, nada disso, mas porque eu, ao resolver 3 ou 4 vezes cada prova, anotando minhas dúvidas e conclusões, aprendi de cada matéria os pontos cobrados pelo CESPE, E DA FORMA COMO PELA ENTIDADE COBRADOS.

Basicamente, eu aprendi, naqueles três meses, a 'pensar CESPE', e foi isso que me permitiu ficar bem classificado. Sem qualquer exagero, quando fui fazer a prova física, no tempo em que a gente fica esperando ser chamado para o exercício (oportunidade em que descobri do jeito mais infeliz que fazer barra é barra), ficamos num grupo de 30 ou 40 pessoas comentando a prova, e eu vi o desnível do meu conhecimento com

relação a pessoas que fizeram 10, 12, 14% menos pontos que eu na prova. Elas tinham um conhecimento muito mais profundo (não estou exagerando, esta é simplesmente a verdade) das matérias jurídicas como um todo (3 ou quatro livros de cada matéria, estudo da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do STF ...), ao passo que meu estudo foi disparadamente mais superficial (1 livro de cada matéria, nomáximo 2, e nem cheguei perto dos *sites* dos Tribunais Superiores). No entanto, eu tinha o que a maioria não tinha: um bom conhecimento dos posicionamentos do CESPE, da forma como ele elabora as questões, dos pontos que ele preferencialmente enfoca. Isso me permitiu uma boa classificação com um conhecimento muito mais limitado do que o de milhares de candidatos que nem chegaram a fazer a segunda fase do concurso.

Em síntese, trouxe o exemplo para enfatizar: faça questões, não apenas como complemento de estudo, mas como parte do seu quotidiano de preparação. Selecione as 30 últimas provas, faça um índice de disciplina por provas (questões 1 a 20 da prova de AFRF/2003: Português; questões 20 a 40 da Prova AFC/2002: Direito Constitucional etc) e resolva ao menos 3 vezes por semana uma prova (ou parte de uma prova) de cada disciplina do concurso, anotando todas as conclusões que conseguir retirar da resolução (tudo aquilo que você não conseguiu aprender, ou aprendeu deficientemente, estudando a teoria), as questões que considera interessante refazer num futuro próximo e as que errou e não conseguir descobrir o motivo. Experimente um mês esse método, e você perceberá a evolução de seu estudo, além do fato, por si só, de que a resolução de questões quebra a rotina mais tediosa (para a maioria) do estudo da teoria pura.

Como segundo ponto, quero salientar a importância da escolha do material teórico de estudo. Na minha opinião a questão se resolve com base em dois critérios:

1º) escolha um livro (não uma apostila, a não ser que exista livro tratando da matéria ou que a apostila seja excelente) voltado para concursos. Esse livro não é o livro mais completo sobre a matéria, nem necessariamente o mais respeitado no mercado, mas o livro que melhor responde às suas necessidades (que é resolver questões objetivas). Em Direito Administrativo, para cursos de área não-jurídica, indico sem qualquer receio o livro do Vicente e do Marcelo;

2º) escolha apenas UM livro. No máximo, se der tempo, adote outro como leitura complementar, lendo-o apenas uma vez e marcando apenas os pontos não abordados ou insuficientemente abordados no primeiro, o livro-base. Numa eventual releitura apenas os pontos marcados do material complementar devem ser revistos.

Por terceiro, a questão que, juntamente com a resolução rotineira de questões, em meu entender constitui a chave para o sucesso na preparação: a medotodologia de estudo e revisão. Não quero, e nem tenho conhecimento para isso, dar uma aula sobre metodologia de preparação para concursos, mas apenas dar minha receita pessoal de preparação, a qual consiste basicamente no seguinte:

1º) estudar o material teórico uma ou duas vezes, conforme a necessidade, de modo a obter um razoável conhecimento, pelo menos, dos pontos básicos da matéria. Esse material teórico, em Direito, envolve tanto o livro escolhido (ou os 2 livros, se adotar um complementar) como as leis exigidas na prova (por mais chato que seja, é indispensável um razoável conhecimento da literalidade lei para a aprovação, pois tal conhecimento é pressuposto tanto para a compreensão adequada da matéria como é suficiente, por si só, para se resolver diversas questões da prova);

2º) IMEDIATAMENTE após esse primeiro estudo da disciplina, comece a resolver, de forma sistemática (ao menos três vezes por semana, nem que seja 15 minutos a cada vez) as questões das provas anteriores. Tenha um caderno próprio para isso, e anote

nele, pelo menos, TUDO que concluir com a resolução, bem como as questões que errou e não conseguiu descobrir o motivo;

3º) leia novamente o material teórico (lei, livro-base e apenas as anotações do livro complementar, se você optou por adotá-lo). Esse segundo momento de estudo teórico em regra é muito mais produtivo que o primeiro, pelo fato de você já ter feito a bateria de questões. Nessa etapa você tem que adquirir, se não o fez anteriormente, um conhecimento não só dos aspectos principais da disciplina, mas também dos detalhes específicos de cada uma de suas unidades (pois é este conhecimento que, além da aprovação, possibilita a classificação dentro do número de vagas);

4º) se der tempo, tente solucionar novamente o material de provas anteriores, ou ao menos parte desse material, principalmente as questões anotadas. Nessa resolução você deve complementar suas anotações;

5º) conforme sua disponibilidade de tempo, leia novamente o material teórico (em minha experiência pessoal, é nessa terceira leitura que atingimos um bom nível de conhecimento) e, OBRIGATORIAMENTE, releia todas suas anotações da resolução de questões.

Evidentemente, o procedimento está descrito em termos superficiais, e você deve adaptá-lo às suas peculiaridades pessoais. Três pontos, contudo, considero essenciais:

(1) a resolução de questões;

(2) a imediata passagem de uma fase de preparação a outra, em cada matéria. Estude a parte teórica de Direito Administrativo e, na semana seguinte, já passe para a resolução de questões; encerrando-a, já na próxima semana inicie a segunda leitura teórica, e assim por diante. Do contrário o estudo não tem continuidade, e quando você voltar a ver a matéria já terá esquecido grande parte do que estudou anteriormente;

(3) o estudo e/ou revisão concomitante de mais de uma matéria, conforme sua disponibilidade de tempo. O cérebro processa melhor, até onde vislumbro, 3 períodos de 2 horas de 3 matérias diferentes, por exemplo, do que o mesmo tempo estudando apenas uma única matéria. Além disso, a revisão necessariamente deve abranger, concomitantemente, todas as matérias que você já estudou, por menor que seja o tempo – diário ou a cada dois dias – dedicado a cada uma delas, a ser definido conforme seu peso na prova e suas dificuldades pessoais de aprendizado.

Para encerrar essa introdução, só quero frisar que o segundo e terceiro assuntos que aqui abordei são opiniões que podem ser contraditadas por outras pessoas que tiveram sucesso na área de concursos. Mas não a primeira. Sendo chato, você é obrigado a 'sentir' a necessidade de solucionar provas anteriores, sob pena de, por mais apurado que seja seu conhecimento teórico na matéria, você jamais atingir seu objetivo de ingressar na Administração Pública. Lograr aprovação num concurso público é essencialmente, uma questão de saber resolver questões. Como disse o nobre Shaiquispir, "ser [a alternativa] ou não ser, eis a questão".

Quanto ao Curso que estamos iniciando, em complemento ao que mencionei na primeira página, vou adotar a sistemática de fornecer de início a resposta correta (ou dizer se a alternativa está certa ou errada) e só depois iniciar o comentário. Ao final faço a síntese da explanação, destacando-a em negrito.

Nas questões que tratem de pontos da matéria já comentados na aula, me limitarei a uma rápida revisão teórica e ao comentário da própria questão. Nas que mesclarem temas tratados e não tratados anteriormente, me limitarei, mais uma vez, a tratar dos assuntos ainda não trabalhados, passando daí para a análise da questão.

O material de questões é composto das questões formuladas pela ESAF em 2003 e 2004, e de questões mais antigas, de 2000 a 2002, principalmente da área fiscal, que tratam dos pontos não cobrados nas primeiras. Desse modo, trabalho com as questões mais atuais da ESAF, cujo conhecimento é imprescindível, e ao mesmo tempo abordo todos os tópicos relevantes, para fins de concurso, da matéria objeto da aula.

A proposta dos Cursos *On-Line* do *Ponto* é o trato da matéria de modo similar ao que fazemos em sala de aula, com uma linguagem que prime pela informalidade, dentro do que o tema permite, fazendo uso com freqüência de exemplos elucidativos. Essa será a metodologia que aqui adotarei, a qual tive oportunidade de desenvolver, aos trancos e barrancos, durante minhas aulas no Espaço Jurídico, em Recife. Desejo aqui expressar meus agradecimentos a todo o pessoal do Espaço, em especial aos alunos, cujo nível de preparação e exigência obrigam o professor a *ralar* muito em sala, sempre buscando uma exposição da matéria que, sem abrir mão da profundidade de análise, seja direcionada ao concurso em pauta. A eles, meu sincero muito obrigado.

Passemos, então, à nossa aula demonstrativa, que traz questões relativas a uma matéria central em Direito Administrativo: os princípios que regem a atuação da Administração Pública.

Mãos à obra.

Questão 01

(Auditor de Tributos Municipais – Fortaleza/2003) - O princípio constitucional da legalidade significa:

a) que tudo que não estiver proibido por lei é lícito ao administrador público fazer.

b) que os atos praticados pelos servidores públicos devem estar de acordo com o que estabelece a lei.

c) que, se determinada tarefa operacional não estiver especificamente descrita em lei, o servidor não deve fazê-la, ainda que se inclua no rol geral de suas atribuições.

d) que todos os atos dos servidores públicos devem ser públicos.

e) que o servidor público não deve agir de modo impessoal.

Gabarito: B.

Comentários:

Antes de analisarmos o princípio da legalidade, objeto da questão, é válido falarmos rapidamente sobre princípios jurídicos e, mais especificamente, sobre os princípios jurídicos que regem a Administração Pública.

Princípios jurídicos nada mais são que os valores, as diretrizes, as idéias centrais que informam toda uma disciplina jurídica (Direito Administrativo, Direito Civil etc), um ramo jurídico (o Direito Público ou o Direito Privado) ou mesmo o Direito como um todo. Tais valores, idéias ou diretrizes, em suma, princípios, encontram-se na base do ordenamento jurídico, e norteiam sua interpretação e a aplicação.

Existem inúmeros princípios integrando o ordenamento, sendo equivocada qualquer tentativa de escaloná-los hierarquicamente (não há princípio *inferior* e princípio

superior). Isso significa que, em uma situação em concreto, na qual incidam dois ou mais princípios (o que é muito comum), é errado se pensar que um deles possa anular o outro (ou os outros).

O que poderá ocorrer é que um ou mais princípios incida(m) em grau maior do que os demais, naquela situação específica, mas todos deverão ser observados. Enfim, a aplicação dos princípios jurídicos sempre se dá de forma conjunta e harmônica, sendo incorreto se concluir que poderá um princípio simplesmente impedir a aplicação de outro.

Apreendida essa visão inicial, é fácil definirmos o que são **princípios administrativos ou princípios da Administração Pública**: são as diretrizes, os valores, as idéias nucleares que regem a atuação da Administração. Esta, ao agir, deve fazê-lo a partir de tais princípios e para realizá-los. Todo ato praticado com violação a qualquer destes princípios é inválido.

Existem os princípios administrativos **implícitos**, que são aqueles não expressamente previstos numa norma jurídica (cujo *nome* não consta de uma norma específica). Além deles, e em maior número, temos os princípios **explícitos**, ou seja, aqueles expressamente previstos em uma norma jurídica. Alguns se encontram previstos no art. 37 da Constituição de 1988, que trata especificamente da Administração Pública, a exemplo dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; outros se encontram esparsos ao longo do texto constitucional, principalmente no art. 5º, como os princípios do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa. Outros, ainda, estão previstos na legislação infraconstitucional, como o princípio da isonomia, mencionado na Lei 8.666/93.

Deve-se ressaltar que todos os princípios administrativos aplicam-se a todos os Poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a todas as esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Um razoável conhecimento dos princípios da Administração Pública facilita em muito o estudo de todos os demais capítulos de Direito Administrativo. Em inúmeras situações, frente a uma questão sobre uma matéria específica (licitações, contratos, serviços públicos etc) você não se recordará exatamente do dispositivo legal que está sendo questionado, mas se lembrará do princípio aplicável ao caso, e a partir daí poderá chegar à alternativa correta. Além disso, muitas questões vão além do texto legal, exigindo um conhecimento mais profundo da matéria, e essas você só acerta se tiver um bom conhecimento dos princípios administrativos.

É proveitoso ressaltar que o professor Celso Antônio Bandeira de Mello considera basilares para a Administração os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. A professora Maria Sylvia Zanella di Pietro apresenta entendimento ligeiramente diverso, colocando no ápice do nosso sistema administrativo os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado. Dentre todos, o princípio básico é o da supremacia do interesse público sobre privado. Eventualmente, tal conhecimento é exigido para a resolução de questões.

Apresentadas essas noções, passemos à análise da questão, que trata do princípio da legalidade.

a) que tudo que não estiver proibido por lei é lícito ao administrador público fazer. (errada)

b) que os atos praticados pelos servidores públicos devem estar de acordo com o que estabelece a lei. (certa)

O princípio da legalidade é o princípio central do chamado Estado de Direito, forma de organização política que tem na lei o seu ponto central. Desde seus primórdios a atuação do Estado fundamentou-se no denominado princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (comentado numa próxima questão), o qual assegurava ao ente estatal, na condição de gestor dos interesses públicos, uma posição de predominância frente aos administrados.

Tal superioridade, até o séc XIX, era praticamente ilimitada: o administrado não dispunha de qualquer segurança frente ao poderio do ente estatal, sendo por este completamente subjugado. Entra em cena, então, o princípio da legalidade, construído com o justo objetivo de limitar este poder até então sem limites. A partir de sua consagração, o Estado permanece preponderando sobre o administrado quando atua em prol do interesse público; contudo, agora sua atuação se faz a partir de lei, editada pelo próprio Estado, e tem nela o seu limite insuperável.

Fique, então, com essa idéia essencial: o princípio da legalidade é uma autolimitação do Estado frente ao administrado. O Estado cria as leis, e ao fazê-lo restringe seu poder.

Há uma primeira previsão do princípio da legalidade no art. 5º, II, da CF, o qual reza que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Esse dispositivo traz a forma como o princípio é aplicado com relação aos **particulares**: estes não estão impedidos de agir na falta de norma prevendo a possibilidade para tanto. Não é necessária tal norma. Basta que não exista uma norma que vede expressamente certa conduta, e daí já podemos concluir que é ela autorizada para o particular.

Por exemplo, posso celebrar um contrato pelo qual, em troca de um serviço prestado, receberei determinado bem (e não dinheiro, como é usual). Se formos estudar o Código Civil não encontraremos esta espécie de contrato prevista em qualquer artigo. Como afirmamos acima, isto não é necessário: posso firmar este contrato pelo mero fato de que não existe nenhum artigo do Código que o proíba. Em função disso, é usual (e correta) a afirmação de que, para o particular, o princípio da legalidade deve ser compreendido numa acepção **negativa**, no sentido de ele pode agir sempre que inexistir vedação expressa (não é preciso que haja lei autorizando dado comportamento, basta que **não exista** lei proibindo-o).

Para a Administração Pública o princípio da legalidade é previsto no *caput* do art. 37 da CF, e nesse âmbito ele adquire uma conotação peculiar, diversa da anterior, qual seja: a Administração só pode atuar, por meio de seus agentes, quando houver **expressa previsão** em lei conferindo-lhe competência para tanto. Inexistindo tal previsão, ela simplesmente está impedida de agir. O princípio da legalidade, quando aplicável à Administração, tem uma conotação **positiva**: ela só atua se **existir** norma que expressamente lhe outorgue competência, e os termos em que a mesma será exercida.

Utilizando o mesmo exemplo anterior, nós podemos concluir que o contrato ali referido (serviço por bens) não pode ser celebrado pela Administração, a não ser que existe um dispositivo legal que lhe autorize a fazê-lo.

Até aqui falamos em lei, genericamente. Contudo, há questões que cobram uma diferenciação entre **lei em sentido formal** e **lei em sentido material**, para fins de aplicação do princípio da legalidade (abaixo temos uma questão da ESAF que exige este conhecimento). A pergunta seria a seguinte: o princípio aplica-se apenas às leis em sentido formal e material, ou alcança também as leis em sentido meramente material?

Pois bem, nesse contexto, lei em sentido formal é todo ato emanado do Poder Legislativo, independentemente de seu conteúdo. Assim, podemos ter uma lei em sentido formal com conteúdo concreto, quando o ato incide sobre uma situação específica e sobre destinatários determinados (por exemplo, uma lei que conceda anistia a determinados detentos); ou uma lei em sentido formal com conteúdo normativo, quando o ato tem caráter geral (porque têm destinatários indeterminados) e abstrato (porque será aplicado inúmeras vezes), como uma lei que estabeleça os direitos dos usuários de certo serviço público.

Já a lei em sentido material é todo ato de caráter normativo, como acima explicado, independentemente de quem o tenha editado. Nessa concepção, tanto é lei um ato normativo do Poder Legislativo pelo qual ele estabeleça os direitos dos usuários de certo serviço público, como o decreto do chefe do Poder Executivo que regulamenta esta lei. Aqui o que importa é o conteúdo do ato. Se este tem conteúdo normativo, é lei em sentido material, independentemente do Poder, órgão ou entidade que o tenha elaborado.

O princípio da legalidade aplica-se tanto num primeiro momento às leis em sentido formal e material, ou seja, aos atos editados pelo Legislativo (podendo-se aqui considerar também as medidas provisórias elaboradas pelo Executivo) que tenham conteúdo normativo, pois são as leis nesse duplo sentido que podem criar direitos e obrigações para os administrados. Ocorre que, a partir daí, outros atos normativos são editados pela Administração, com o fito de conferir aplicabilidade às leis (em sentido formal e material). Uma vez editados tais atos normativos, eles também são de observância obrigatória para a Administração, sob pena de invalidade dos atos praticados de forma contrária.

Esse é uma conclusão fácil de ser exemplificada. Imaginemos que uma lei (no duplo sentido) crie a obrigação de entrega de uma declaração anual e uma multa para o caso de descumprimento. Um decreto do Poder Executivo (lei em sentido material), a partir da previsão, fixa o período de entrega da declaração entre 01 e 30 de junho de cada ano (o decreto é válido, pois ficou nos limites da lei – declaração anual). Uma pessoa se dirige ao órgão competente e entrega sua declaração em 15 de junho de certo ano. Apesar da entrega tempestiva, contra esta pessoa é lançada a multa, como se ela houvesse descumprido a obrigação. É evidente que tal multa é inválida, e inválida pelo fato da Administração ter contrariado uma lei somente em sentido material.

Concluímos, então, que o princípio da legalidade aplica-se também às leis em sentido material. É essa a noção que temos que reter para concurso público.

Encerrando esse comentário, considero importante conhecermos uma forma bastante peculiar dessa matéria ser cobrada em concurso. Singelamente, seria por meio da seguinte afirmação: é vedado à Administração e ao particular a atuação *contra legem* (contra a lei); pode o particular, porém, agir *praeter legem* (além da lei), pois a ele é permitido agir sempre que não existir norma expressa proibitiva; por fim, tanto a Administração quanto o particular podem conduzir-se *secundum legem* (segundo a lei). Na verdade, a Administração **deve** agir *secundum legem*, já que qualquer outro modo de conduta lhe é proibido pelo princípio da legalidade.

c) que, se determinada tarefa operacional não estiver especificamente descrita em lei, o servidor não deve fazê-la, ainda que se inclua no rol geral de suas atribuições. (errada)

Essa alternativa é interessante. Perceba-se: a lei deverá necessariamente estabelecer a competência para a atuação administrativa, mas não é necessário que ela desça aos pormenores da mesma, os quais poderão ser estabelecidos em normas editadas pela

própria Administração, nos limites da lei. Dito de outro modo, a lei estabelece, como diz a alternativa diz, o rol geral de atribuições do agente, e a partir daí, e nos termos da lei, a Administração disciplina a matéria.

Por exemplo, a lei estatui, dentre as atribuições do AFRF, a de fiscalizar estabelecimentos comerciais, a fim de verificar o cumprimento da legislação tributária relativa aos tributos administrados pela União. Pois bem, a partir desta previsão em lei, o chefe do Poder Executivo, por decreto, bem como as demais autoridades com poder normativo do MF e da SRF, detalham essa competência (sempre nos limites da lei), tratando das tarefas que ela envolve (a verificação da documentação contábil do estabelecimento, por exemplo) e os atos que poderão ser nela praticados (uma intimação para que o contribuinte complemente a documentação). Evidentemente, poderá a lei minudenciar até mesmo estes detalhes da atuação do AFRF, mas, quando ela não descer a tal detalhamento, deverá a Administração fazê-lo (voltaremos a esse ponto quando do estudo do poder regulamentar).

Perceba-se mais uma coisa. Uma das características da competência, analisada quando do estudo dos atos administrativos, é justamente a irrenunciabilidade, a obrigatoriedade de o agente exercer suas competências previstas em lei. Com isso queremos dizer que, uma vez criada uma competência por lei, é dever do agente exercê-la, constituindo ato ilícito sua omissão.

A alternativa, então, está errada por dois motivos: não é necessário que a lei desça a todos os pormenores das competências administrativas; uma vez prevista em lei certa competência para um agente da Administração, este é obrigado a desempenhá-la.

d) que todos os atos dos servidores públicos devem ser públicos. (errada)

A assertiva vincula-se ao princípio da publicidade, logo mais comentado, não ao princípio da legalidade. Está incorreta.

e) que o servidor público não deve agir de modo impessoal. (errada)

A alternativa refere-se ao princípio da impessoalidade, a seguir analisado, que também não se confunde com o princípio da legalidade. Ademais, a alternativa contraria o princípio da impessoalidade.

Síntese do comentário:

Quanto aos princípios jurídicos e aos princípios da Administração Pública:

1) princípios jurídicos são que as diretrizes, os valores, as idéias centrais que informam uma certa disciplina jurídica, um ramo jurídico ou mesmo todo o Direito;

2º) existem inúmeros princípios em nosso ordenamento jurídico, sendo incorreta qualquer tentativa de escaloná-los hierarquicamente. Sua aplicação sempre deve se dar de forma conjunta e harmônica;

3º) os princípios da Administração Pública (ou administrativos) nada mais são que os princípios que regem a atividade administrativa, de observância obrigatória para a Administração, sob pena de nulidade do ato praticado com sua violação;

4º) existem princípios administrativos implícitos e expressos ou explícitos. Estes, por sua vez, podem estar previstos na própria Constituição ou nas leis aplicáveis à Administração;

5º) todos os princípios da Administração aplicam-se a todos os Poderes da República e a todas as esferas de Governo;

6º) o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello situa no ápice de nosso sistema administrativo o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse pública. Já a Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro considera como tais os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o da legalidade. O princípio central, para fins de concurso, é o da supremacia do interesse público sobre o privado.

Com relação ao princípio da legalidade:

1º) é, essencialmente, uma autolimitação do Estado perante os administrados;

2º) para os particulares o princípio deve ser interpretado numa acepção negativa, no sentido de que podem praticar quaisquer atos para os quais inexista expressa norma proibitiva; para a Administração, numa acepção positiva, pois ela só praticar os atos que encontrem respaldo em expressa disposição legal;

3º) com base nesta diferença de aplicação do princípio, podemos dizer que o particular pode conduzir-se *secundum legem* (segundo a lei) e *praeter legem* (além da lei), mas a Administração só pode fazê-lo *secundum legem*. Comportamentos *contra legem* são vedados;

4º) o princípio da legalidade aplica-se não só às leis em sentido formal e material (atos normativos editados pelo Poder Legislativo), alcançando também as leis somente em sentido material (atos normativos em geral, independentemente de quem os edite)

5º) é indispensável que a lei estabeleça a competência administrativa, as hipóteses em que a Administração pode atuar. Contudo, não é necessário que ela desça aos pormenores da competência, a qual pode ser disciplinada em atos normativos editados pela própria Administração, sempre respeitados os limites da lei.

Questão 02

(Fiscal de Tributos Estaduais - SEFA-PA – 2002) - Assinale a situação que não se relaciona com o princípio da impessoalidade, em alguma das suas acepções.

a) Vedação ao uso da imagem da autoridade para promoção pessoal.

b) Provimento de cargo público efetivo mediante concurso público.

c) Anulação de ato cometido com desvio de finalidade.

d) Verificação da presença do interesse público em todo ato cometido pela Administração Pública.

e) Obrigação da divulgação pública dos atos oficiais.

Gabarito: B.

Comentários:

a) Vedação ao uso da imagem para promoção pessoal (certa).

O **princípio da impessoalidade**, expresso no *caput* do art. 37 da Constituição, admite três interpretações, duas relacionadas com os administrados e uma terceira

pertinente à própria Administração. Trataremos agora desta última aplicação, a qual vem prevista no art. 37, § 1˚ da CF e é bastante simples.

O agente público, no desempenho de suas funções, age não em seu próprio nome, mas sim em nome do órgão ou entidade que integra. Desse modo, todos os atos por ele praticados, na qualidade de agente, devem ser considerados como que realizados pela Administração, em nome desta.

Daí se conclui que é **vedado ao agente promover-se** às custas dos atos praticados no exercício de suas funções. A lição é singela: todo ato de um agente público, no desempenho de suas atribuições, tem sua autoria imputada à Administração, logo, não é lícito que dele decorra qualquer vantagem individual para quem o produziu.

É isso que estatui o art. 37, § 1˚, da Constituição:

> "A publicidade dos atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou agentes públicos."

É em função desse dispositivo que nas propagandas de realizações de uma dada Administração, principalmente as que envolvem obras públicas, nunca consta o nome da autoridade responsável (Prefeito, Secretário, Governador Fulano de Tal), fazendo-se menção somente à própria Administração (Governo do Estado, Secretaria de Obras Públicas, Administração Municipal).

b) Provimento de cargo público efetivo mediante concurso público (certa).

Analisamos no comentário anterior o princípio da impessoalidade enquanto voltado ä Administração. Restam a serem vistas duas aplicações do referido princípio, ambas tendo por destinatários os administrados. A primeira será tratada neste momento: a impessoalidade enquanto **isonomia**.

Isonomia é tratamento igualitário. No contexto que nos importa, significa que a Administração deve conferir tratamento igualitário aos administrados, sem discriminações, sejam elas benéficas ou detrimentosas. As discriminações, quando existentes, devem estar previstas em lei (pressupondo-se que tais discriminações são razoáveis), sendo vedado ä Administração distinguir onde a lei não o faz, ou fora dos termos por ela postos.

Neste ponto é indispensável especial atenção do candidato. A isonomia, em Direito Constitucional, é princípio estudado à parte, não contido em qualquer outro. Em Direito Administrativo e, portanto, nas provas de Direito Administrativo (tanto da ESAF como do CESPE), há uma diferença importante: pode a questão falar em tratamento igualitário, e ter como resposta tanto o princípio da isonomia como o princípio da impessoalidade (uma vez que, frisando novamente, em Direito Administrativo uma das aplicações do princípio da impessoalidade é a necessidade de tratamento isonômico dos administrados por parte da Administração).

Portanto, quando a questão falar em tratamento isonômico, ou trazer um instituto a ele diretamente relacionado (em regra, as questões referem-se ao concurso público ou à licitação), você pode considerar correta tanto uma alternativa que mencionar o princípio da impessoalidade ou uma em que constar o princípio da isonomia.

Esta alternativa, por exemplo, refere-se ao concurso público. Você pode considerar correta tanto a resposta nela adotada (o concurso público é uma situação que se relaciona com o princípio da impessoalidade, em alguma de suas acepções), quanto uma resposta em que constasse o princípio da isonomia.

c) Anulação de ato cometido com desvio de finalidade (certa).

d) Verificação da presença do interesse público em todo ato cometido pela Administração Pública (certa)

As duas alternativas serão analisadas conjuntamente, uma vez que se referem à outra das aplicações do princípio da impessoalidade enquanto dirigido ao administrado. Aqui, o princípio vincula-se à **finalidade** do ato administrativo.

Todo ato administrativo num primeiro momento, deve almejar ao **interesse público** (mesmo que de forma indireta, como adiante explicaremos), num segundo, deve visar à **finalidade específica** para ele prevista, explícita ou **implicitamente**, na lei (as questões eventualmente substituem o termo *lei* pela expressão *norma de competência*). Fala-se, pois, de uma finalidade em sentido amplo, idêntica para todo ato praticado pela Administração (o interesse público) e uma finalidade em sentido estrito, que é aquela especificamente prevista para determinado ato (a remoção de ofício, por exemplo, ter por fim específico suprir a carência de pessoal de órgão ou entidade administrativa em determinada localidade).

A alternativa *d* refere-se à finalidade em sentido amplo. É de evidência solar que todo ato praticado pela Administração deve visar ao interesse público (alternativa correta, portanto). Se desatendê-lo, é nulo por desvio de finalidade (ou desvio de poder), como menciona corretamente a alternativa *c*. Além disso, também estará maculado por desvio de poder o ato que, apesar de destinar-se a um interesse público, não for praticado em conformidade com seu fim específico (finalidade em sentido estrito).

O exemplo tradicional aqui utilizado é a remoção de ofício: será o ato nulo tanto quando contrariar o interesse público, genericamente considerado (atos praticados com interesse exclusivamente privado, como uma autoridade que remove de ofício um servidor só para afastá-lo de um contato pessoal com sua filha); como quando, apesar de satisfazer a um interesse público, não for o mesmo aquele especificamente previsto para o ato (o uso da remoção como forma de punição de um servidor realmente culpado, que atende a um fim de caráter público – a punição do servidor -, mas diverso do seu fim específico – suprir carência de pessoal em dada localidade).

Por fim, desejo ressaltar que um ato da Administração pode voltar-se para a satisfação de um interesse público de forma **direta** ou **indireta**. Será de forma direta quando o próprio ato visa a um interesse público (um decreto que tenha por fim declarar de utilidade pública um imóvel onde será construída uma escola, uma punição imposta a um servidor faltoso etc); será de forma indireta quando o ato, apesar de não destinar-se, ele próprio, a um interesse público, o atingir por via transversa. Por exemplo, quando a Administração concede onerosamente uma autorização de uso de um imóvel a particular, o interesse preponderante é deste, que vai explorar economicamente o bem, mas o interesse público é indiretamente beneficiado pela atividade que o particular exercerá, e, principalmente, pelo valor por ele pago pela autorização, o qual acrescerá aos cofres públicos).

É importante percebermos que o interesse público pode ser apenas indireto, porque, a partir daí, podemos considerar corretas afirmativas como: "A Administração pode praticar atos que beneficiem (ou prejudiquem) pessoas determinadas". Basta pensarmos no exemplo acima. Pessoas determinadas poderão ser favorecidas por um ato da Administração, desde que haja interesse público, mesmo que indireto (finalidade em sentido amplo) e que o ato esteja em conformidade com seu fim específico, tal como previsto em lei (finalidade em sentido estrito)

e) Obrigação da divulgação pública dos atos oficiais (errada).

Efetivamente, a Administração tem a obrigação de tornar públicos os atos que pratica. Tal dever, entretanto, como veremos logo mais, relaciona-se a outro princípio constante do art. 37 da Carta: o princípio da publicidade.

Síntese do comentário:

1) o princípio da impessoalidade pode ser entendido em três acepções:

(1) vedação à promoção pessoal dos agentes públicos às custas dos atos praticados no exercício de suas funções;

(2) vedação ao tratamento discriminatório do administrado por parte da Administração (isonomia), seja o mesmo benéfico ou prejudicial, salvo quando a própria lei, legitimamente, discriminar (na verdade, se a lei discriminar não estará a Administração o fazendo, mas somente aplicando a lei);

(3) obrigatoriedade, sob pena de nulidade (por desvio de poder ou finalidade), de que os atos da Administração sejam praticados em conformidade com a finalidade em sentido amplo (interesse público genericamente considerado, idêntico para todo ato) e em sentido estrito (o fim específico previsto em lei);

2) um ato pode visar ao interesse público de forma direta ou indireta;

3) um ato pode beneficiar pessoas determinadas, desde que tal finalidade para o ato esteja prevista em lei e que o interesse público reste resguardado, mesmo que de modo indireto.

Questão 03

(Analista MPU – Área Administrativa -2004) - Um dos princípios informativos do Direito Administrativo, que o distingue dos demais ramos, no disciplinamento das relações jurídicas, sob sua incidência, é o da

a) comutatividade na solução dos interesses em questão.

b) subordinação do interesse público ao privado.

c) supremacia do interesse público sobre o privado.

d) predominância da liberdade decisória.

e) correlação absoluta entre direitos e obrigações.

Gabarito: C

Analisemos a alternativa correta, *c*.

Na próxima aula teremos oportunidade de analisar o tema, em nosso entender, mais importante do Direito Administrativo: o regime jurídico-administrativo, o conjunto de regras e princípios que regem a atuação da Administração na busca do interesse público.

Inicialmente, devemos reter em mente que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é considerado o princípio basilar do regime jurídico-administrativo. Desse modo, quando formos questionados sobre qual é o "principal"

princípio, dentre todos os que regem a atividade administrativa, poderemos responder sem receio que se trata do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Devemos atentar que supremo é o interesse público sobre o particular, e não a Administração sobre o administrado. Entenda-se: como compete à Administração a busca do interesse público, ela gozará de **preponderância**, de superioridade perante o administrado quando estiver atuando tendo em vista tal objetivo. Por outro lado, quando ela estiver visando a um interesse não considerado como público, nos termos da Constituição e das leis em geral, não gozará desta superioridade.

Por exemplo, quando a Administração estiver exercendo uma atividade de interesse de toda a coletividade, como a fiscalização de atividades potencialmente danosas ao meio-ambiente, predominará sobre o particular, subordinando os interesses deste aos interesses maiores do corpo social, neste caso, a manutenção de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado (diz-se que a relação é caracterizada pela **verticalidade** da Administração frente ao particular).

De modo distinto, quando ela estiver, por exemplo, locando o imóvel de um particular, a relação jurídica será marcada pela **isonomia**, pela igualdade entre a Administração, na condição de locatária, e o proprietário do imóvel. Neste caso, segundo nosso sistema de leis, não há interesse coletivo a legitimar uma posição de supremacia da Administração na relação firmada (diz-se que aqui a relação é caracterizada pela **horizontalidade**).

Pois bem, no que ora nos importa, sempre que o objetivo em vista for de interesse público, a Administração atuará sob a égide do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, predominando sobre o particular. Tal predominância é efetivada por meio das denominadas **prerrogativas** administrativas: poderes conferidos exclusivamente à Administração quando esta se move visando à satisfação do interesse público.

Entre tais prerrogativas podemos citar, exemplificativamente:

1) os diversos atos praticados no âmbito da intervenção pública na propriedade privada, tais como as servidões administrativas e os tombamentos;

2) os atributos dos atos administrativos, a exemplo da imperatividade, atributo pelo qual os atos administrativos, de um modo geral, obrigam o particular independente de sua concordância;

3) as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos, dentre as quais podemos citar a alteração e a rescisão por ato unilateral da Administração.

Por fim, deve-se frisar que, apesar de termos ressaltado que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é tido como o princípio administrativo mais importante, a sua aplicação necessariamente deve-se dar de forma harmônica com os demais princípios administrativos. Assim, questões que digam que, pela aplicação do princípio, poderá a Administração agir com desrespeito a qualquer um dos demais (razoabilidade, moralidade, legalidade etc) são sempre incorretas. Você deve trabalhar com dois raciocínios, ambos considerados corretos (embora possam parecer contraditórios): (1) o princípio basilar do regime jurídico-administrativo é o da supremacia do interesse público sobre o privado; (2) a aplicação deste princípio não autoriza à Administração desrespeitar qualquer dos demais princípios que regem sua conduta (aplicação harmônica dos princípios administrativos)

Todas as demais alternativas não passam de “viagens” da ESAF, nenhuma contempla um princípio administrativo.

Síntese do comentário:

1) o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado deve ser considerado, para fins de concursos, como o princípio nuclear dentre todos os demais princípios administrativos;

2) tal princípio justifica a posição de superioridade da Administração perante o particular, quando aquela tem por intuito de ação a satisfação do interesse público;

3) o princípio instrumentaliza-se por meio das inúmeras prerrogativas administrativas, poderes conferidos por lei exclusivamente à Administração quando ela atua visando algum interesse público;

4) apesar de sua posição central, o princípio em questão não justifica, em nenhuma hipótese, a conduta administrativa com violação dos demais princípios. Enfim, se a Administração praticar um ato violando qualquer outro princípio administrativo, e alegar que o faz com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tal ato será nulo.

Questão 04

(Procurador de Fortaleza/2002) – O princípio constitucional da eficiência vincula-se à noção da administração:

a) patrimonialista

b) descentralizada

c) gerencial

d) burocrática

e) informatizada

Gabarito: C.

Comentários:

O princípio da eficiência é outro dos princípios da Administração Pública com previsão no *caput* do art. 37 da Constituição. O que o separa dos outros quatro princípios ali mencionados – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – é que o mesmo não constava na redação original do art. 37, quando da promulgação da Constituição em 1988, tendo sido acrescido ao dispositivo pela Emenda Constitucional 19/98. Duas ou três questões da ESAF limitaram-se a exigir esse conhecimento do candidato.

Conceitualmente o princípio é de facílimo entendimento. Ser eficiente nada mais é do que agir, em certa situação, de forma célere e tecnicamente adequada. Visa o princípio, essencialmente, a que a Administração preste os seus serviços a um máximo de administrados, com qualidade e a um baixo custo. Ou, de forma mais, simples, a que a Administração atenda da melhor forma possível ao interesse público.

É usual a afirmação de que a eficiência implica, também um juízo de **economicidade**: obter-se uma máxima prestação de serviços com um mínimo de dispêndio. É por esse

ângulo de análise que se afirma estar o princípio vinculado à administração **gerencial** (correta, portanto, a alternativa *c*).

O princípio da eficiência é tratado com ligeiro desdém por alguns de nossos doutrinadores, que deixam de analisá-lo em seus trabalhos, ou o fazem superficialmente, sob o entendimento de que o princípio não possui natureza verdadeiramente jurídica, constituindo uma diretriz não-jurídica de atuação para a Administração, sem força vinculante. Temos que afastar totalmente essas interpretações, e considerar o princípio da eficiência no mesmo tope dos demais princípios administrados, ou seja, um valor de observância obrigatória para a Administração.

Prova de que tal posicionamento é correto são duas das aplicações concretas do princípio, também acrescidas ao texto constitucional pela EC 19/98: a avaliação periódica de desempenho (CF, art. 41, § 4˚), novo requisito para a aquisição da estabilidade; e a avaliação especial de desempenho, nova hipótese de perda do cargo pelo servidor estável (CF, art. 41, 1, III). Com tais medidas pretendeu o reformador constituinte assegurar que o servidor público esteja incessantemente a buscar uma melhor produtividade no desempenho de suas funções, tanto antes quanto após adquirir a estabilidade. Tal idéia nada mais é do que uma aplicação do princípio da eficiência.

Há uma situação que tem sido constantemente cobrada nos últimos concursos: pode a Administração, a pretexto de uma atuação mais eficiente, praticar atos sem que haja previsão da competência em lei? De outro modo, pode o princípio da eficiência excepcionar, em certas hipóteses, o da legalidade? A resposta é bem simples: não. Todos os princípios que regem a atividade administrativa devem ser aplicados de forma conjunta e harmônica. No presente caso, tal aplicação significa que a Administração deverá sempre buscar a eficiência, mas nos termos postos na lei. Sem lei, ela está impedir de agir, seja de que forma for.

Síntese do Comentário:

1) o princípio da eficiência tem previsão no caput do art. 37 da CF, tendo sido acrescentado à Constituição pela EC 19/98;

2) o princípio impõe à Administração que busque da melhor forma possível a satisfação do interesse público, e, entre outros efeitos, exige que a Administração preste seus serviços com uma adequada relação custo/benefício (esta aplicação do princípio, incluída no princípio da eficiência, também é denominada princípio da economicidade);

3) é princípio estritamente relacionado à chamada administração gerencial;

4) o princípio é inegavelmente jurídico, tendo a mesma força vinculante para a Administração que os demais princípios administrativos);

5) não pode a Administração praticar ato sem base em lei (princípio da legalidade) sob a alegação de maior eficiência. O princípio da eficiência jamais excepciona a aplicação do princípio da legalidade. A Administração deve ser eficiente, nos termos da lei.

Questão 05

(Agente Tributário Estadual - ATE – MS/2001) - A vedação à utilização de imagens e símbolos que possam significar promoção pessoal de autoridades e servidores públicos justifica-se, basicamente, pelo princípio da

a) legalidade

b) publicidade

c) eficiência

d) moralidade

e) razoabilidade

Gabarito: B.

Comentários:

Deixando de lado, por ora, o comentário específico do gabarito, vamos falar um pouco sobre o princípio da publicidade.

Outro dos princípios previstos no caput do art. 37 da CF, a publicidade é princípio que admite aplicação em com dois sentidos distintos.

Pelo primeiro, o princípio cria a obrigação para a Administração de **divulgar oficialmente** seus atos **gerais** e de **efeitos externos**. Tal divulgação, como regra geral, deve ser levada a cabo nos diários oficiais de cada pessoa política. Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promovem a divulgação de seus atos em seus respectivos diários oficiais.

Há, entretanto, diversos Municípios que não possuem diário oficial. Nesse caso, a regra acima exposta sofre uma alteração, e a divulgação oficial considera-se realizada pela afixação do ato na sede da Prefeitura ou da Câmara dos Vereadores.

Antes afirmamos que a obrigatoriedade de divulgação alcança os atos gerais de efeitos externos. Pois bem, o que se entende por isso? Simples: ato geral é o que tem **destinatários indeterminados**; ato de efeitos externos é aquele que tem por destinatários os **administrados**. Unindo os dois conceitos, chegamos à conclusão de que a divulgação oficial só é indispensável para os atos que atingem **administrados indeterminados**.

Por exemplo, se a Administração resolve determinar o fechamento de uma rua num feriado, esse ato se enquadra no conceito: dirige-se aos administrados, sendo, pois, de efeitos externos; e não há definição possível daqueles por ele atingidos, sendo, então geral (não há como individualizar seus destinatários, uma vez que todos os que poderiam utilizar-se da via pública no feriado são atingidos pelo ato).

Você pode estar questionando-se: será que um ato não-geral (com destinatários determinados) ou não-externo (interno, alcançando apenas os próprios agentes da Administração) pode também exigir divulgação oficial? Nesse caso, não há uma resposta genérica. **Todos** os atos gerais e de efeitos externos requerem publicação; já um ato não-geral ou não-externo **poderá ou não** requerê-la. Tudo vai depender da situação em concreto.

Por exemplo, se um contribuinte se dirige à Secretaria da Receita Federal e solicita uma certidão negativa de débito, essa certidão (ato não-geral de efeitos externos) não requer divulgação oficial. Por outro lado, a nomeação de 10 pessoas para o cargo de AFRF (outro ato não-geral ato de efeitos externos) exige tal divulgação. Como dissemos, não há uma resposta genérica se o ato não é geral **e** de efeitos externos.

Nesta primeira aplicação do princípio, resta analisarmos a que se vincula a obrigatoriedade de divulgação: à validade ou a eficácia do ato? A resposta, aqui,

também é simples: sempre, à eficácia, à produção de efeitos jurídicos do ato. Um ato praticado de forma válida, em conformidade com a lei, permanece válido mesmo que sua publicação não se tenha ainda realizado, apenas, seus efeitos jurídicos só poderão ser iniciados após essa publicação. Por outro lado, se o ato foi praticado de forma inválida, de forma contrária à prevista em lei, tal vício permanece mesmo que eventualmente o ato tenha sido oficialmente divulgado.

As bancas de concurso, sem exceção, gostam de fazer "pegadinha" nessa matéria. Para acertarmos as questões basta atentarmos para esses conceitos: publicação tem a ver, sempre, com eficácia, com produção de efeitos jurídicos, nada importando aspectos de validade do ato. Já a validade diz respeito sempre, à conformidade do ato com a lei, nada importando se houve ou não sua divulgação oficial (ou se esta é ou não necessária).

Num segundo sentido o princípio da publicidade significa dever de **transparência**. A gestão da coisa pública não é atividade sigilosa, que deve ser feita às ocultas. Ao contrário, é atividade que a todos interessa. Logo, ao administrado deve ser propiciado o conhecimento dos atos produzidos pela Administração, sendo de seu próprio interesse, individual, sejam de interesse coletivo, geral. Nessa acepção, o princípio tem previsão no inc. XXXIII do art. 5˚ da CF, assim redigido:

> "Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado."

Vale a pena ser transcrito, ainda, o art. 37, § 3˚, II, da CF, segundo o qual:

> "A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
>
> (...)
>
> II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5˚, X e XXXIII."

Bem, compreendemos que o princípio da publicidade admite dois significados: dever de divulgação oficial e transparência. Mas qual deles responde ao enunciado ("vedação à utilização de imagens e símbolos que possam significar promoção pessoal de autoridades e servidores públicos...")?

Como você já deve ter percebido, nenhum. E aí? Como se explica a posição da ESAF nesta questão? Fácil: não se explica, se aceita e decora. A banca deve ter entendido que, não colocando entre as alternativas *princípio da impessoalidade*, o princípio que mais se enquadraria no enunciado seria o da publicidade, já que a questão trata de vedação à promoção pessoal, o que pode ser entendido, *maibe*, como proibição ä publicidade pessoal.

Não importa. O fato é que este entendimento não encontra guarida na doutrina brasileira, sendo totalmente equivocado. Em outras questões a ESAF fez as pazes com a doutrina, colocando a vedação à promoção pessoal como aplicação do princípio da impessoalidade. Esse é o posicionamento correto, a menos que a ESAF, como neste caso, não coloque entre as alternativas o princípio da impessoalidade, só o da publicidade (quando então este deve ser tido como correto – fazer o quê?).

Os princípios mencionados nas alternativas *a* e *c* já foram analisados na aula. Os das alternativas *d* e *e* serão comentados nas próximas questões.

Síntese do Comentário:

1) o princípio da publicidade admite duas leituras. Pela primeira, ele significa a obrigatoriedade de divulgação oficial dos atos gerais (destinatários indeterminados) e de efeitos externos (dirigidos aos administrados);

2) tal divulgação, via de regra, é efetuada mediante a publicação do ato nos diários oficiais do respectivo ente federado. Excepcionam-se da regra somente os Municípios que não possuem diário oficial, os quais divulgam oficialmente seus atos mediante a sua afixação na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal;

3) a necessidade (ou não) de publicação ato relaciona-se sempre à produção de efeitos, jamais à validade;

4) numa segunda leitura o princípio da publicidade significa transparência, dever da Administração de propiciar ao administrado informações sobre a gestão administrativa que sejam de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral;

5) nesta questão considerou a ESAF (não colocou o princípio da impessoalidade entre as alternativas) que a vedação à promoção pessoal do agente em função dos atos praticados no desempenho de suas atribuições relaciona-se ao princípio da publicidade.

Questão 06

(Auditor do Tesouro Municipal - Prefeitura do Recife – 2003) - Com referência aos princípios constitucionais da Administração Pública, é falso afirmar:

a) a moralidade tem relação com a noção de costumes.

b) a eficiência vincula-se ao tipo de administração dito gerencial.

c) a publicidade impõe que todos os atos administrativos sejam publicados em diário oficial.

d) a observância da legalidade alcança os atos legislativos materiais, ainda que não formais.

e) a impessoalidade pode significar finalidade ou isonomia.

Gabarito: C.

Comentários:

a) a moralidade tem relação com a noção de costumes (certa).

A moralidade é outro dos princípios da Administração que tem previsão no *caput* do art. 37 da Constituição, e admite aplicação em três acepções: atuação ética dos agentes da Administração; aplicação das leis pelos agentes de modo a serem alcançados os valores nelas inscritos; costumes administrativos (moral administrativa) como fonte de Direito.

Num primeiro sentido, o princípio impõe aos agentes da Administração o dever de tratar os particulares com lealdade e boa-fé, sempre sob a perspectiva de que ele é, afinal, o destinatário dos serviços que presta. Logo, não pode o agente se valer de quaisquer artifícios ardilosos no trato com o particular, pois tal conduta implicaria inevitavelmente prejuízos aos interesses que este busca defender na esfera administrativa.

Grande parte das pessoas que procuram a Administração, quando não são por ela convocados, são pessoas simples, sem conhecimento mínimo da intimidade do aparelho administrativo e da sua dinâmica. Eventual atitude de má-fé do agente, fornecendo informações incompletas sobre matéria que lhe afete, por exemplo, certamente levaria o particular a compreender equivocadamente sua situação perante a Administração em determinado caso, com evidente dano para seus interesses. Essa é uma primeira aplicação do princípio da moralidade.

No segundo sentido, o princípio cria para o agente a obrigação de não limitar sua atuação a uma mera aplicação formal, mecânica dos dispositivos de lei e demais atos normativos que regulam certa matéria. Toda lei busca consagrar certos valores: a efetivação de tais valores na aplicação de suas normas pelo agente da Administração é dever que decorre do princípio da moralidade.

Por exemplo, a Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei 8.666/93) contempla, dentre outros valores (princípios), um que lhe é essencial: a isonomia. Além de diversos dispositivos da lei se referirem expressamente à isonomia, todos os preceitos nela contidos devem ser aplicados à luz deste valor. Assim, os agentes que organizam os procedimentos licitatórios não têm somente o dever de praticar seus atos sem ofensa direta aos dispositivos da lei. Deles se exige mais: a aplicação desses dispositivos de forma a fazer prevalecer o valor da isonomia (bem como os demais valores que a lei busca resguardar).

Por fim, numa terceira acepção (a cobrada na alternativa), o princípio da moralidade relaciona-se aos costumes administrativos (moral administrativa). Costumes, num conceito geral, são as regras que surgem de modo informal e são observadas de modo uniforme e constante, pela consciência de sua obrigatoriedade. Costumes administrativos são regras que surgem informalmente das práticas reiteradamente adotadas pela Administração, e que uma vez consolidadas também constituem requisito de validade dos atos praticados pelos seus agentes. Uma vez que dada prática adquira força de costume, ela pode ser invocada pelos administrados, e pode dar margem ä declaração de nulidade do ato praticado sem sua observância.

Você pode estar em dúvidas quanto a esta terceira aplicação do princípio da moralidade (e eu também), em vista da sua aparente contradição com o princípio da legalidade. Se o agente atua apenas a partir de previsão em lei, como pode surgir um costume no seio da Administração? Evidentemente que há práticas reiteradas em âmbito administrativo, mas o princípio da legalidade exige que tais práticas tenham fundamento em lei: são obrigatórias em função de sua previsão legal, e não em virtude de sua reiteração. E, ademais, uma ver revogada a lei que lhes serve de apoio, tais práticas, pelo princípio da legalidade, não tem mais espaço para aplicação.

Entendo que das duas, uma: ou se reconhece que a Administração pode atuar, em certas hipóteses, sem base legal (e aí é possível pensarmos em regras costumeiras), ou passa a negar-se este terceiro sentido com que o princípio da moralidade é tradicionalmente apresentado. Em nosso entender, esta segunda seria a posição mais adequada. Para concursos com questões objetivas, contudo, temos que adotar como correta esses dois entendimentos (pois os dois são assim considerados pelas bancas): primeiro, que a Administração só age mediante previsão legal (princípio da legalidade); segundo, que as práticas reiteradamente observadas pela Administração (moral administrativa/costumes administrativos) são também fonte de Direito Administrativo, sendo sua inobservância motivo para a anulação do ato do Administração.

b) a eficiência vincula-se ao tipo de administração dito gerencial (certa).

Como já expusemos acima, a eficiência é princípio que impõe à Administração o melhor atendimento possível ao interesse público, mediante a prestação dos serviços públicos de forma rápida, expedita, dentro de um padrão de qualidade comparável aos da iniciativa privada.

Dentro desta idéia encontra-se também a de economicidade (há questões que falam especificamente em princípio da economicidade), segundo a qual deve a Administração, em todas suas atuações, obter o melhor resultado possível com o menor gasto possível. Numa visão mais próxima, deve a Administração buscar uma adequada satisfação das necessidades coletivas utilizando-se apenas dos recursos financeiros absolutamente indispensáveis para tanto.

Por tudo isso, é usual a afirmação de que o princípio da eficiência relaciona-se intimamente com a administração gerencial (um inteligente planejamento das atividades administrativas), como consta, corretamente, na alternativa.

c) a publicidade impõe que todos os atos administrativos sejam publicados em diário oficial (errada).

A alternativa exige conhecimento já explanado, no sentido de que, embora o princípio da publicidade efetivamente requeira a divulgação oficial dos atos administrativos, e tal divulgação em regra se dê mediante a sua publicação na imprensa oficial, nem todos os atos estão abrangidos pela obrigatoriedade, mas somente os atos gerais de efeitos externos (primeiro erro da alternativa) e, ademais, nem sempre a divulgação oficial, quando necessária, se dá mediante a publicação do ato no diário oficial, pois os atos praticados pelos Municípios que não dispõem de diário oficial são publicizados mediante sua afixação na sede da Prefeitura ou da Câmara dos Vereadores (segundo erro da alternativa).

d) a observância da legalidade alcança os atos legislativos materiais, ainda que não formais (certa)

Vamos revisar a diferença entre leis em sentido formal e leis em sentido material (ou atos legislativos materiais e atos legislativos formais, como consta na alternativa).

Lei em sentido formal é todo ato produzido pelo Legislativo, qualquer que seja seu conteúdo, concreto ou normativo.

Já lei em sentido material é todo ato com natureza normativa, seja qual for o órgão, entidade ou Poder que o tenha produzido (o que importa aqui é o conteúdo do ato, não quem o produziu). A partir disto, enquadra-se no conceito tanto uma ato normativo do Poder Legislativo (lei em sentido formal e material), quando um decreto do Poder Executivo, ou qualquer ato normativo editado por uma das inúmeras autoridades administrativas (leis em sentido material, mas não em sentido formal).

Num primeiro plano, o princípio da legalidade reporta-se às leis no duplo sentido, formal e material, pois são os atos normativos editados pelo Legislativo os instrumentos idôneos para inovar na ordem jurídica, criando as obrigações e os direitos, os requisitos e condições para o seu nascimento. Ocorre que, uma vez editada esta lei em ambos os sentidos, a Administração detalha-a, pormenoriza-a, pois tal medida é indispensável para que ela possa ser aplicada. A partir daí, tais atos (leis em sentido material) são também vinculantes para a Administração, a qual deve respeita-los ao produzir os atos concretos que tem neles sua base normativa (bem como, e principalmente, as leis em sentido material e formal).

Levando-se em conta tais considerações, podemos concluir sem receio que o principio da legalidade "alcança os atos legislativos materiais, ainda que não formais", como diz a alternativa.

e) a impessoalidade pode significar finalidade ou isonomia (certa).

Ponto também já trabalhado. O princípio da impessoalidade tem triplo aspecto: significa finalidade, no sentido de que todo o ato administrativo deve ser produzido em obediência à finalidade para o mesmo prevista, mesmo que de forma implícita, na lei; significa isonomia, no sentido de que a Administração não pode discriminar os administrados, seja para beneficiá-los, seja para prejudicá-los, ressalvadas as discriminações estabelecidas em lei (e pressupondo-se que as mesmas sejam razoáveis); e significa vedação à promoção pessoal dos agentes públicos em função dos atos executados no desempenho de suas funções, visto que os mesmos devem ter sua autoria atribuída ao órgão ou entidade, de forma impessoal.

Síntese do Comentário (apenas princípio da moralidade):

1) o princípio da moralidade está previsto no caput do art. 37;

2) o princípio admite três interpretações: pela primeira, está o agente público obrigado a agir com lealdade e boa-fé no trato com o administrado; pela segunda, está o agente obrigado a aplicar as leis de modo a efetivar os valores nelas consagrados; pela terceira, o conjunto de regras oriundas das práticas reiteradamente adotadas pela Administração (costumes administrativos/moral administrativa) também é fonte de Direito Administrativo, acarretando a declaração de nulidade dos atos praticados sem sua observância;

3) embora seja difícil compatibilizar esta terceira interpretação com o princípio da legalidade, para fins de concurso devemos considerá-la correta (como o demonstrou a ESAF nesta questão)

Questão 07

(Oficial de Chancelaria – MRE/2002) – O sistema de Direito Administrativo tem como conteúdo do seu regime jurídico a consagração do princípio básico da

a) indisponibilidade dos bens e interesses públicos.

b) supremacia do interesse público sobre o privado.

c) posição de isonomia dos órgãos públicos com os particulares.

d) facultatividade pela Administração do desempenho de atividade pública.

e) imunidade de controle jurisdicional dos seus atos.

Gabarito: B.

Comentários:

a) indisponibilidade dos bens e interesses públicos.

A alternativa está errada porque se considera majoritariamente que o princípio básico do regime jurídico-administrativo é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Contudo, é unânime a inserção do princípio da indisponibilidade dos bens e interesses públicos (ou princípio da indisponibilidade dos interesses públicos) entre os princípios administrativos.

Referido principio, para fins de análise, pode ser desmembrado, falando-se primeiramente em indisponibilidade dos **interesses** públicos.

Falaremos nas próximas aulas do poder regulamentar, de polícia, hierárquico, entre outros, utilizando na explanação o termo *poder*, pois é essa a forma usual com que tais matérias são exigidas em concurso.

Todavia, a utilização desta expressão pode dar uma idéia absolutamente equivocada do regime jurídico que norteia a atividade administrativa. Apresentaremos um exemplo para explicar o ponto.

O Código Civil está recheado de atos que podem ser praticados pelos particulares, nas suas relações com outros particulares, ou mesmo com a Administração. Podemos considerar, então, que o Código confere aos particulares diversos "poderes", como o de celebrar contratos, o de adotar, o de elaborar seu testamento. Pois bem, em linhas gerais, todos esses dispositivos do CC contemplam **faculdades** para os particulares: um particular não está jamais obrigado a celebrar um contrato, seja qual for, e, quando optar por celebrá-lo, terá por objetivo a satisfação de seus próprios interesses. Se sou proprietário de um imóvel, vendo-o apenas se esta for minha vontade e, se assim decidir, vou tentar obter o melhor preço possível na negociação. Enfim, os dispositivos do Código outorgam faculdades aos particulares, "poderes"de que eles se utilizam apenas se assim desejarem e de modo a satisfazer seus próprios interesses.

Para a Administração a solução é exatamente a oposta. Quando a lei confere um poder à Administração (mais correto seria falarmos em competência), tal previsão não tem o caráter de faculdade, como ocorre com o particular, mas o de verdadeiro dever: o **dever de exercer tal poder**. Quando? **Quando o requerer o interesse público**, tal como previsto na lei. Assim, sempre que a lei estatuir dado poder para a Administração, esta é obrigada a exercitar esse poder, sempre que o requerer o interesse previsto na lei que traz essa previsão.

Por exemplo, são inúmeros os poderes que a lei confere à Administração no âmbito do poder de polícia, na atividade de condicionamento dos direitos e interesses individuais em prol do interesse coletivo. Vamos pensar na competência (poder) conferida a alguns agentes para a apreensão de produtos com prazo de validade expirado, com a evidente finalidade de evitar danos à saúde do consumidor. Imagine-se que eu, agente com tal competência, estou fiscalizando um supermercado, e durante essa atividade verifico que há diversas mercadorias que ultrapassaram seu prazo de validade. Frente a tal constatação, posso simplesmente cruzar os braços e deixar de exercer meu poder de apreender essas mercadorias, deixando assim que elas sejam comercializadas? Evidente que não. A lei outorgou tal competência para dada finalidade – proteção da saúde do consumidor. Na presente situação, a saúde do consumidor será prejudicada se eu permanecer inativo. Logo, não posso fazê-lo. Uma vez que a finalidade para a qual foi estabelecida minha competência se faz presente, eu sou obrigado a utilizá-la. Neste caso específico, sou obrigado a apreender todos os produtos cujo prazo de validade expirou.

Esse exemplo nos fornece o correto entendimento dos poderes conferidos ä Administração: tais poderes são antes de tudo deveres. Sempre que a finalidade, o interesse público previsto em lei o requerer, são eles de utilização obrigatória para o

agente. Em vista disso, a doutrina costuma denominá-los **poderes-deveres** (poderes que consubstanciam sobretudo um dever, um dever de atuar quando indispensável para a satisfação do interesse público). Há autores, como o Professor Bandeira de Mello, que vão além, e invertem a ordem, nominando-os deveres-poderes, termo mais próximo da realidade. Nas questões em geral, todavia, prevalece a primeira denominação.

Essa é, então, a primeira e mais importante aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público: sempre que a ordem jurídica confere ao agente publico um poder, o faz tendo em vista dada finalidade; presente esta, tal poder é de exercício obrigatório para o agente. As questões, além do termo poder-dever, chamam a isso de *caráter instrumental dos poderes administrativos* e *aspecto dúplice dos poderes administrativos*. Devemos considerar as três expressões como sinônimas, para efeito de prova.

Bem, a idéia de indisponibilidade dos **bens** públicos (na verdade, de uso dos bens públicos e de **aplicação dos recursos** públicos) complementa o que até aqui explanamos. Os bens públicos não de livre utilização pela Administração, mas apenas quando e na forma que o requerer o interesse público. Qualquer aplicação de recursos financeiros, qualquer utilização dos bens públicos, deve-se voltar para o interesse previsto em lei. Destinação contrária à lei, desvirtuada de qualquer interesse legítimo, caracteriza ato ilícito, sujeitando o infrator às penalidades cabíveis ao caso.

b) supremacia do interesse público sobre o privado.

Este é o gabarito da questão. Como já afirmamos, o princípio em questão é, para fins de concurso, o mais importante dentre os princípios administrativos, constituindo o fundamento teórico para todas as prerrogativas da Administração, privilégios legais exclusivos que lhe asseguram uma posição de supremacia (verticalidade da relação jurídica) perante o particular, quando seu intento de agir é a consecução do interesse público.

c) posição de isonomia dos órgãos públicos com os particulares.

O princípio da isonomia, compreendido no princípio da impessoalidade, realmente é um dos princípios regentes da Administração (mas não o básico, o que tornaria, por si só, a alternativa incorreta). Ele, porém, não se aplica no sentido do enunciado, pois não significa posição de isonomia dos órgãos públicos com os particulares, como ali consta (longe disso, o princípio básico ressalta justamente a superioridade dos órgãos públicos frente aos administrados), mas tratamento isonômico **dos** particulares pelos órgãos (e entidades) públicos, os quais não podem conferir-lhes tratamento diferenciado, salvo quando há base legal para tanto.

A Administração, em regra, situa-se em posição superior às dos particulares, nas relações com eles travadas. Tal superioridade deve-se se dar de forma igual, sem tratamento diferenciado. É esse o conteúdo do princípio da isonomia.

Alternativa errada.

d) facultatividade pela Administração do desempenho de atividade pública.

Alternativa absolutamente incorreta, por tudo de comentamos na primeira alternativa.

e) imunidade de controle jurisdicional dos seus atos.

Alternativa errada.

Estudaremos em outra oportunidade os sistemas administrativos existentes, nada mais que os sistemas de controle dos atos praticados pela Administração.

Basta neste ponto frisarmos que no Brasil vige o **sistema de jurisdição única**, também denominado sistema inglês ou do controle jurisdicional, segundo o qual o Judiciário é competente para apreciar todos os atos praticados pela Administração.

No Brasil este sistema é também chamado de **princípio da inafastabilidade da jurisdição**, previsto no art. 5˚, XXXV, da Constituição, nos seguintes termos:

> "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito."

O controle judicial sobre os atos da Administração é pleno, em certo sentido: **todos** os atos produzidos pela Administração são suscetíveis de impugnação na via judicial (nesses atos não incluem os atos puramente políticos, vistos quando do estudo das funções do Estado); porém, é limitado em outro: o Judiciário só tem competência para apreciar os atos da Administração quanto aos seus aspectos de **legalidade** e **legitimidade** (conformidade com a Constituição, as leis e os princípios administrativos), não podendo julgar o mérito do ato (a margem de liberdade que a lei confere ao administrador para decidir acerca da conveniência e oportunidade do ato, bem como seu conteúdo). Por esse motivo, no exercício dessa competência o Judiciário poderá **anular** um ato da Administração, jamais revogá-lo.

Entenda-se: o Judiciário pode apreciar todos os atos administrativos, e todos os seus elementos (competência, finalidade, forma, motivo e objeto), mesmo aqueles onde reside, se previsto em lei, espaço para juízo de mérito (motivo e objeto). Tal análise, todavia, limita-se aos aspectos de legalidade e legitimidade do ato, como já afirmado, não alcançando o próprio mérito. Dito de outro modo, se o ato está em consonância com a Constituição, as leis e os princípios da Administração, não pode ser alterado pelo Judiciário.

Síntese do Comentário (quanto ao princípio da indisponibilidade e a introdução ao controle dos atos jurisdicionais pela Administração):

1) quanto ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos: num primeiro sentido, e principalmente, significa que, sempre que a lei confere ao agente da Administração um poder, o faz relacionando-o com certa finalidade. Desse modo, sempre que para satisfazer essa finalidade (interesse) for necessário que o agente exerça sua competência, ele obrigatoriamente a exercerá (chama-se a isso de poder-dever do agente público, caráter instrumental dos poderes públicos ou caráter dúplice dos poderes públicos);

2) num segundo sentido, o princípio da indisponibilidade impõe ao agente público que só utilize os bens e recursos públicos para atingir as finalidades previstas em lei, de interesse público, e apenas no que for necessário para tanto. Se a utilização contrariar a lei ou for além do necessário para o atingimento do interesse público, deve ser tida por ilícita, e o agente culpado deverá responder por seus atos.

3) quanto ao controle jurisdicional dos atos da Administração, ele baseia-se no princípio da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5˚, XXXV), e incide sobre todos os atos pela Administração praticados, analisando-os quanto à sua legalidade e legitimidade (compatibilidade com a Constituição, as leis e os princípios administrativos), mas não alcançando o seu mérito (a margem de liberdade que a lei outorgou à Administração para decidir sobre a conveniência e a oportunidade do ato, ou mesmo seu conteúdo). Nesse controle poderá o Judiciário somente anular o ato

(inclusive por vício de legalidade e legitimidade nos elementos motivo e objeto), jamais revogá-lo.

Questão 08

(Auditor do Tesouro Municipal – Natal) - No âmbito do processo administrativo, o princípio que autoriza a instituição do processo por iniciativa da Administração, sem necessidade de provocação, denomina-se princípio

a) Da gratuidade

b) Do contraditório

c) Da oficialidade

d) Da legalidade

e) Da observância à forma

Gabarito: C.

Comentários:

Antes de mais nada, o que é **processo administrativo**?

É simples: o ato administrativo não nasce de um passe de mágica, como diz Bandeira de Mello, sendo o resultado de uma série de atos anteriores que possibilitam a produção de um ato final. Quando a Administração concede férias a um servidor, pune um empregado público, impõe uma punição no exercício do poder de polícia, decreta o tombamento de um bem etc, tais atos são precedidos de vários outros. Por exemplo, para punir um servidor na esfera federal é necessário, como pressuposto do ato de punição, que seja observada uma série de atos descritos com detalhamento na Lei 8.112/90, os quais têm por intuito, sinteticamente, possibilitar a colheita de provas pela Administração e a defesa do servidor acusado do ato ilícito. Todos esses atos que antecedem a punição do servidor (quando comprovada sua culpa) nada mais são que o **processo** descrito em lei para a imposição de penalidades aos servidores públicos federais.

Com base nessas noções, podemos definir o processo administrativo como uma seqüência encadeada de atos praticados com o objetivo de ser produzido um ato final (a imposição da penalidade, a decretação do tombamento, a concessão de férias). O que veremos nesse comentário, portanto, serão alguns dos princípios que regem essa série de atos que compõem, no seu conjunto, o processo administrativo (ou melhor dizendo, os inúmeros processos administrativos.

Iniciamos pelo **princípio da oficialidade**, que corresponde ao princípio conceituado no enunciado da questão.

Como é de conhecimento comum, a Administração pode atuar a pedido ou de ofício, ou seja, mediante requerimento (ou ato similar) do administrado ou independente de qualquer manifestação desta natureza. Essa prerrogativa que tem a Administração de dar início aos processos administrativos sem provocação do particular é justamente o conteúdo do princípio da oficialidade.

Realmente, tal conteúdo é indispensável à atividade administrativa, sob pena de sua ineficácia. Basta-se pensar na hipótese em que se faz necessário a imposição de uma penalidade no âmbito do poder de polícia, por descumprimento de qualquer das leis que protegem os diversos interesses públicos. Se a Administração só pudesse dar início ao procedimento de fiscalização por provocação do particular faltoso, é evidente que ninguém seria punido no âmbito do poder de polícia

Além disso, o princípio da oficialidade não se limita à instauração do processo, instrumentalizando a Administração durante todo o seu transcorrer. Uma vez iniciado de ofício o processo, a Administração deve continuar atuando de ofício, tomando todas as providências necessárias até o seu encerramento regular.

Mais uma vez tal conclusão é lógica. De que adiantaria instaurar um processo de fiscalização no âmbito do poder de policia se sua continuidade dependesse necessariamente da manifestação do administrado investigado?

Enfim, o princípio da oficialidade ó o fundamento teórico da prerrogativa da Administração de **instaurar** e **dar prosseguimento** aos processos administrativos independentemente de manifestação do particular.

Vamos comentar os demais princípio listados na questão, agora seguindo a ordem nela adotada.

O princípio da **gratuidade** é, majoritariamente, considerado também como um princípio do processo administrativo. Na esfera federal a Lei 9.784/99 contempla de forma não-absoluta esse princípio (critério, nos seus termos), ao asseverar, no art. 2˚, parágrafo único, inc. XI: "proibição de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei".

Entende-se a gratuidade como princípio pelo fato ser a Administração sempre uma das partes do processo administrativo. Há autores, todavia, que ressalvam da aplicação do princípio os processos em que o interesse preponderante é o do administrado, ou seja, aqueles cuja finalidade é propiciar-lhe uma vantagem. Neste caso, seria válida a cobrança pela Administração, exigindo-se apenas que os valores fossem módicos, de forma a não impedir o acesso do administrado.

O princípio do **contraditório** tem previsão constitucional, a saber, no art. 5˚, LV, juntamente com o princípio da **ampla defesa**, sendo tradicional sua análise em conjunto, prática que adotaremos aqui, uma vez que o entendimento de ambos os princípios não oferece maiores dificuldades.

Uma vez instaurado um processo administrativo que de qualquer modo possa atingir determinado administrado, a Administração deve, obrigatoriamente, abrir espaço para sua manifestação. Para tanto, é indispensável que ele tenha ciência dos elementos que integram o processo (depoimentos, perícias etc) e que lhe seja dada oportunidade de se contrapor aos dados e alegações neles constantes. Isso é, em breve síntese, o contraditório. No exercício do contraditório, poderá o administrado se valer de todos os meios probatórios não expressamente vedados em Direito. Isso é, sumariamente, a ampla defesa.

No conjunto, podemos definir tais princípios como o direito que tem o administrado, no bojo de um processo que afete ou possa afetar seus interesses, de ter conhecimento de todos os elementos integrantes do processo e de a eles se contrapor, utilizando-se para tanto de todos os meios de prova não proibidos pelo ordenamento jurídico.

Temos que ressaltar a possibilidade de, em situações de urgência, a Administração adotar medidas constritivas contra o administrado sem previamente lhe oportunizar sua manifestação. Em tais situações haverá um diferimento do contraditório (ou seja, a medida será adotada antes de qualquer manifestação do administrado). Seria o caso,

por exemplo, de um imóvel que esteja prestes a desabar, com sérios danos para os imóveis e pessoas ao redor, caso em que a Administração poderia adotar as providências necessárias independentemente de anterior manifestação do proprietário. Este seria ouvido após a efetivação das medidas e, em caso de ilegalidade ou de excesso por parte da Administração, teria direito à indenização.

O outro princípio mencionado na questão é o da **legalidade**, que nada tem de peculiar nos processos administrativos. A Administração atua apenas mediante previsão em lei, e neste agir deve observar os procedimentos em lei estabelecidos.

A "observância à forma", expressão constante da última alternativa, no sentido de que o processo administrativo obedece a formas rígidas, não é considerada, atualmente, princípio do processo administrativo. Ao contrário podemos dizer que na atualidade predomina o princípio do **informalismo**, previsto a nível legislativo, na esfera federal, no art. 22 da Lei 9.784/99, dispositivo que estatui: "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente o exigir".

Em termos de formalidade, o que se exige, regra geral, é que os atos do processo sejam praticados na forma escrita, como medida indispensável para o controle da Administração. Em algumas situações a forma do ato é instituída em benefício do particular, para evitar que seus interesses sejam lesionados, como ocorre nos processos de licitação, em que se adotam formas rígidas. Nestas poucas situações a desobediência à forma acarreta a nulidade do ato, nas demais, que constituem a regra geral, a desobediência à forma só traz consigo a nulidade se ficar comprovado que o ato não atingiu sua finalidade ou que houve dano ao interesse público ou mesmo do administrado. Caso contrário, o ato é válido.

Síntese do Comentário (princípios do processo administrativo):

1) conceito preliminar de processo: seqüência encadeada de atos praticados com o objetivo de ser produzido um ato final;

2) princípio da oficialidade: a Administração não depende de manifestação do administrado para agir, podendo instaurar de ofício os processos administrativos. Após seu início, a Administração também independe da participação do administrado para dar prosseguimento ao processo.

3) princípio da gratuidade: a Administração sempre é parte nos processos administrativos. Em função disso, eles em regra são gratuitos para o administrado. Na esfera federal a Lei 9.784/99 estatuiu como regra geral a gratuidade, ressalvando que lei pode dispor diferentemente. Advogam alguns autores que a gratuidade não se estende aos processos cujo objetivo é conferir algum benefício ao administrado, admitindo-se em tais casos a cobrança, desde que os valores sejam módicos;

4) princípio do contraditório e da ampla defesa: sempre que a Administração der início a um processo relativo a interesses do administrado, deve conferir a ele oportunidade de conhecer todos os elementos que integram o processo e de a eles se contrapor (contraditório), podendo para esse fim fazer uso de todos os meios probatórios não vedados pelo ordenamento jurídico (ampla defesa). Em situações de urgência poderá a Administração adotar medidas gravosas contra os interesses do administrado antes de dar-lhe oportunidade de manifestação, assegurado, porém, o seu direito de manifestar-se após a adoção da medida;

5) legalidade, como princípio do processo administrativo, nada tem de novo: os atos que compõem o processo administrativo devem estar previstos em lei;

6) princípio do informalismo: segundo o art. 22 da Lei 9.784/99, "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente o exigir". Os atos do processo em regra, por um lado, exigem a forma escrita, mas, por outro, não estão presos a formas sacramentais. Em dadas situações, contudo,a fim de proteger os interesses dos administrados, a lei estatui uma forma em termos rígidos, caso em que o ato que não a observar será nulo. Nos demais casos, a maioria, o ato que desobedecer a forma prevista só tem sua nulidade declarada se não atingir sua finalidade ou se a desobediência causar algum dano ao interesse público ou ao do administrado.

Questão 09

(Especialista MPOG/2002) - Correlacione as duas colunas, quanto aos princípios da Administração Pública, e aponte a ordem correta.

1- Razoabilidade

2- Moralidade

3- Finalidade

4- Economicidade

5- Eficiência

( ) avalia a relação custo/benefício

( ) prestigia o entendimento do homem médio

( ) preocupa-se com a governabilidade

( ) relaciona-se com os costumes

( ) interessa-se pelo permanente atendimento do bem comum

a) 4/1/5/2/3

b) 5/2/4/1/3

c) 3/2/5/1/4

d) 5/3/4/2/1

Gabarito: A.

Comentários:

Vamos iniciar os comentários pelo princípio da razoabilidade.

O **princípio da razoabilidade** não se encontra expresso na Constituição Federal, sendo fruto de construção doutrinária e jurisprudencial. Segundo o STF, a fonte deste princípio é o princípio **do devido processo legal**, considerado numa acepção substantiva. O posicionamento da Corte explica-se pelo fato de que ela se vale do princípio principalmente para efetuar o controle de constitucionalidade de leis.

Nesse contexto, o princípio significa que a compatibilidade de uma lei frente à Constituição não depende apenas de sua regularidade formal, manifestada pela obediência do processo legislativo prescrito na Carta, mas também da razoabilidade de

seus dispositivos (do conteúdo de suas normas). Embora o posicionamento do STF tenha aplicação principalmente no Direito Constitucional, são comuns as questões em Direito Administrativo que consideram como fonte do princípio ora estudado o princípio do devido processo legal, e assim devemos trabalhar para concurso.

O princípio da razoabilidade é considerado a **maior limitação** ao exercício de **competências discricionárias** pela Administração, e utiliza-se precipuamente na análise da legitimidade dos atos desta espécie que **restringem a esfera jurídica do administrado**, assim considerados os atos que (1) **limitam ou condicionam o exercício de direitos**, (2) **estabelecem obrigações** ou (3) **impõem sanções**.

Editado um ato restritivo, pode o magistrado, pela aplicação do princípio, analisá-lo quanto à sua **necessidade**, **adequação** e **proporcionalidade (princípio da proporcionalidade)**, a partir do chamado "**critério do homem médio**", originário do Direito Civil. O juiz aprecia o ato a partir da perspectiva de um homem ponderado, de bom senso. Se o ato mostrar-se desnecessário, inadequado ou desproporcional por este critério, o magistrado determina a **anulação** do ato.

Vamos exemplificar a aplicação do princípio.

No Município do Brasil é problema grave o alagamento que as constantes chuvas causam nas principais vias da cidade. A Administração Municipal do Brasil, ciente desse fato, resolve começar um programa de melhoramento do sistema de escoamento pluvial da cidade, centrando sua atenção de início nas suas três principais avenidas. A opção da municipalidade é simples: desapropriar parte dos terrenos frontais às vias públicas, a fim de aumentar a largura dos canos por onde a água é escoada. Na primeira avenida, resolve desapropriar apenas um metro de cada terreno, na segunda dois metros e na terceira cinco. Os moradores inconformados com a medida, recorrem à esfera judicial.

Analisando o caso, e em face das provas colacionadas aos autos, o magistrado verifica, quanto à primeira avenida, que nela nunca houve problema de alagamento, pois o sistema de escoamento sempre funcionou a contento. Com base nesta constatação, anula a desapropriação, pois **desnecessária**. Com relação à segunda avenida, fica comprovado que realmente havia constantes alagamentos, mas que o problema não se devia à largura dos canos, esta era suficiente, mas à largura das entradas d'água (os bueiros eram pequenos), que não venciam a vazão da água no caso de chuvas mais fortes. Convencido desta situação o magistrado também anula a segunda desapropriação, pois a medida pretendida pela municipalidade era **inadequada** para sanar o problema (era necessária uma medida, o aumento do tamanho dos bueiros, mas a administração pretendia outra – o alargamento dos canos -, inadequada). Finalmente, quanto à terceira avenida, o magistrado também decide anular a desapropriação, agora não em virtude da desnecessidade ou inadequação da medida (ela era necessária, pois havia alagamento, e adequada, pois o problema devia-se à pequena largura dos canos), mas sim em função de sua **desproporcionalidade,** tendo em vista a finalidade visada. Ficou comprovado nos autos que dois metros de cada terreno seriam mais que suficientes para a obra, e não cinco, como pretendia a Administração. Com base nisto, e entendendo que um homem ponderado não consideraria correto utilizar-se de cinco metros do terreno dos outros quando dois seriam suficientes, põe fim à terceira desapropriação. Conclusão final do magistrado: os administradores municipais nunca tinham estudado o princípio da razoabilidade. Quem sabe da próxima vez...

Brincadeiras à parte, este é, em linhas gerais, o princípio da razoabilidade (ou da razoabilidade e da proporcionalidade), o qual, como diz a alternativa, realmente, "prestigia o entendimento do homem médio".

Com relação aos demais princípios da questão, creio não haver dúvida de que estão corretas as correspondências "princípio da moralidade – relaciona-se com os costumes"; "princípio da finalidade – preocupa-se com o permanente atendimento do bem comum"; "princípio da economicidade – avalia a relação custo/benefício" (lembrando-se que, como este princípio considera-se incluído no da eficiência, pode-se considerar que neste também avalia-se a relação custo/benefício).

Acredito que haja dúvida na correspondência "princípio da eficiência – preocupa-se com a governabilidade". Se há, ficará, porque aqui a ESAF "inventou". O princípio da eficiência, como acima explanamos, visa a uma adequada prestação dos serviços a cargo da Administração, de forma a satisfazer qualitativa e quantitativamente as necessidades dos administrados, individual ou coletivamente considerados. Se para a ESAF isso aí é governabilidade, então tá.

Duas coisas: primeiro, decore este primor de definição; segundo, não esquente a cabeça com ela (após decorá-la), porque é comum, nestas questões com preenchimento de lacunas, aparecer uma alternativa meio maluca. Em regra, como ocorreu neste caso, acertamos a questão se tivermos um bom conhecimento das demais alternativas.

Síntese do comentário (quanto ao princípio da razoabilidade – ou da razoabilidade e proporcionalidade):

1) o princípio da razoabilidade tem por fundamento, segundo o STF, o princípio do devido processo legal;

2) é considerado o maior limite ao exercício de competências discricionárias pela Administração, aplicando-se com precipuidade aos atos que restringem o exercício de direitos, estabelecem obrigações ou impõem sanções;

3) praticado um ato desta espécie, o juiz, pela aplicação do princípio, analisa sua necessidade, adequação e proporcionalidade a partir do "critério do homem médio" (do homem ponderado), podendo declarar a nulidade do ato;

4) podemos interpretar a proporcionalidade como um dos critérios do princípio da razoabilidade ou como um princípio à parte, mas dentro do princípio da razoabilidade. Assim, numa questão que trate de um ato desproporcional, procure nas respostas, num primeiro momento, o princípio da proporcionalidade. Se não houver, procure pelo princípio da razoabilidade;

5) por desencargo de consciência, decore que para a ESAF "o princípio da eficiência preocupa-se com a governabilidade".

Questão 10

(AFPS – Administração Tributária e Previdenciária/2002) - Entre os princípios de Direito Administrativo, que a Administração Pública está obrigada a obedecer e observar nos seus atos, por força de expressa previsão constitucional e legal, os que se correspondem entre si, quanto à escolha do objeto e ao alcance do seu resultado, porque a violação de um deles importa de regra na inobservância do outro, são:

a) legalidade e motivação.

b) motivação e razoabilidade.

c) razoabilidade e finalidade.

d) finalidade e impessoalidade.

e) impessoalidade e legalidade.

Gabarito: D

Comentários:

Questão com enunciado confuso, mas não incorreto. O segredo para desvendá-la é atentarmos para a parte final de seu enunciado: "a violação de um deles importa de regra na inobservância do outro". Em suma, o que a ESAF queria era que percebêssemos, dentre os princípios listados, quais os dois que tem maior proximidade, de modo que a ofensa de um acarrete em regra o desrespeito também ao outro.

Se chegássemos a tal conclusão, definir a resposta correta não seria tão difícil. Sabemos que o princípio da finalidade está contido no da impessoalidade, assim, desrespeitado aquele, este também é ofendido. Nem sempre, porém, a violação do princípio da impessoalidade implica desobediência ao princípio da finalidade, uma vez que aquele tem mais duas acepções: isonomia e vedação à promoção pessoal.

Sempre que o princípio da finalidade é violado, também o é o da impessoalidade; se este for transgredido, aquele às vezes também o será. Em vista disto, creio que o "em regra" no enunciado está de bom tamanho.

Um dos princípios referidos nas alternativas – motivação – aparece pela primeira vez. Vale a pena falarmos um pouco sobre ele.

Motivo do ato administrativo é o pressuposto de direito e de fato que autoriza ou determina a produção do ato administrativo. Pressuposto de direito nada mais é do que a previsão em lei do motivo pelo qual o ato pode ou deve ser produzido (por exemplo, um dispositivo legal que estabeleça como motivo para a concessão de aposentadoria compulsória a idade de 70 anos). Pressuposto de fato é a ocorrência no mundo real do motivo previsto em lei (por exemplo, um servidor efetivamente completar 70 anos). Quando a situação fática se conforma à previsão legal, temos o motivo do ato administrativo.

A partir daí, o que é a **motivação**? Nada mais que a **declaração por escrito** dos motivos que levaram o ato a ser praticado.

A motivação é considerada como um importante princípio administrativo, pois a declaração por escrito dos motivos do ato é medida fundamental para um controle da Administração Pública.

Será a motivação, entretanto, sempre indispensável? Em termos doutrinários, prepondera o entendimento de que a motivação é sempre obrigatória nos atos vinculados, e constitui a regra geral (admite exceções, portanto) nos atos discricionários. O exemplo mais comum de ato discricionário em que é dispensável a motivação é a exoneração pela autoridade competente do servidor ocupante de cargo em comissão (a autoridade simplesmente exonera o servidor do cargo, sem precisar declarar o motivo por que o faz). Em termos doutrinários, portanto, considera-se a motivação sempre obrigatória nos atos vinculados, e a regra geral nos discricionários.

Todavia, na esfera federal o legislador tratou a matéria de forma diversa. A lei 9.784/99, no art. 50, não estabeleceu a obrigatoriedade de motivação a partir da divisão dos atos em vinculados e discricionários. Ela elencou num rol taxativo os atos

que só podem ser validamente praticados quando motivados. Vamos transcrever o pertinente dispositivo:

> "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos quando:
>
> I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
>
> II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
>
> III – decidam processos administrativos de concurso ou seleção púlica;
>
> IV – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
>
> V – decidam recursos administrativos;
>
> VI – decorram de reexame de ofício;
>
> VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
>
> VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo."

Como se nota, a grande maioria dos atos praticados pela Administração consta no elenco legal. Estes são obrigatoriamente motivados. Para os demais a motivação não é obrigatória.

Assim, a questão da obrigatoriedade ou não da motivação vai variar conforme o âmbito da pergunta. Se esta for em termos genéricos, adote o posicionamento doutrinário, acima explicitado; se ela começar a elencar as espécies de atos que exigem motivação (os que neguem direitos, os que decidam recursos etc), trabalhe com o art. 50 da Lei 9.784, lembrando que ela aplica-se apenas à esfera **federal**.

De qualquer forma, considere a motivação princípio da Administração Pública.

Síntese do comentário (quanto ao princípio da motivação):

1) a motivação é a declaração por escrito dos motivos que levaram o ato administrativo a ser praticado;

2) é considerada princípio da Administração Pública;

3) em termos doutrinários, a motivação é sempre obrigatória nos atos vinculados, e constitui a regra geral nos discricionários;

4) em termos legislativos, na esfera federal a Lei 9.784/99, no art. 50, elencou em rol taxativo os atos obrigatoriamente motivados, sem diferenciá-los quanto ao fato de serem vinculados ou discricionários. Assim, todos atos ali constantes, sejam vinculados ou discricionários, devem ser motivados; nos atos ali não arrolados, sejam discricionários ou vinculados, não é requisito de validade a motivação.

Questão 11

(Analista de Finanças e Controle – Controladoria Geral da União - 2003/2004) - Entre os princípios básicos da Administração Pública, conquanto todos devam ser observados em conjunto, o que se aplica, particular e apropriadamente, à exigência de o administrador, ao realizar uma obra pública, autorizada por lei, mediante procedimento licitatório, na modalidade de menor preço global, no exercício do seu poder

discricionário, ao escolher determinados fatores, dever orientar-se para o de melhor atendimento do interesse público, seria o da

a) eficiência

b) impessoalidade

c) legalidade

d) moralidade

e) publicidade

Gabarito: B.

Comentários:

Questão de interpretação bastante difícil, sem sombra de dúvida.

Para compreendê-la corretamente (pelo menos do modo como a entendeu a ESAF), era necessário, antes de mais nada, perceber as partes essenciais do enunciado Vamos transcrevê-lo negritando-as:

> Entre os princípios básicos da Administração Pública, conquanto todos devam ser observados em conjunto, o que se aplica, particular e apropriadamente, **à exigência de o administrador**, ao realizar uma obra pública, autorizada por lei, mediante **procedimento licitatório**, na modalidade de menor preço global, no exercício do seu poder discricionário, **ao escolher determinados fatores**, dever orientar-se para o de **melhor atendimento do interesse público**, seria o da

Podemos sintetizar os pontos destacados, transformando-os na seguinte questão: qual o princípio administrativo que mais intimamente se aplica à escolha dos fatores feita por um administrador numa licitação, sempre com vistas ao melhor atendimento do interesse público?

Dentre os princípios citados nas alternativas, acredito que a dúvida se estabeleça entre os dois primeiros: como definir qual deles? Se pensarmos em "melhor atendimento do interesse público", acredito que nossa inclinação é pelo princípio da eficiência. Se pensarmos em escolha de fatores", acreditaremos que trata-se do princípio da isonomia, o qual, em Direito Administrativo, pode ser considerado como incluído no princípio da impessoalidade.

Pois bem, é este o entendimento correto: o princípio que melhor se aplica ä situação construída no enunciado é o da impessoalidade, enquanto isonomia.

Realmente, é difícil, na hora da prova, termos tranqüilidade para proceder a toda essa análise. Fique, então, com uma dica: quando a questão trata de concurso público ou de licitação, o mais provável é que a resposta certa seja o princípio da impessoalidade (ou, se este não estiver entre as alternativas, o da isonomia). Mas cuidado: essa é uma dica, não uma receita infalível, longe disso.

Questão 12

(AFC/2002) – A legalidade, como elemento sempre essencial dos atos administrativos em geral, consiste em que o seu objeto

a) não seja vedado em lei.

b) não viole expressa disposição de lei.

c) seja expressamente previsto em lei

d) seja expressamente autorizado em lei.

e) seja autorizado ou permitido em lei.

Gabarito: E.

Comentários:

A resposta da questão está ERRADA. Mas pela ESAF foi considerada CORRETA. Vamos tratar inicialmente do ponto, da forma CORRETA. Após, trataremos da forma ERRADA como ele foi entendido nesta questão pela ESAF.

Como já foi exposto, o princípio da legalidade consiste, essencialmente, em que a Administração só atua mediante previsão em lei.

Pois bem, dentro do estudo dos poderes administrativos, analisaremos o poder vinculado e o poder discricionário (como veremos, mais correto é falar-se em competências vinculadas e competências discricionárias). No caso do poder vinculado, não resta qualquer espaço de decisão para a Administração. A lei prevê expressamente todos os requisitos para a prática do ato, cabendo ao agente apenas verificar sua ocorrência numa situação em concreto. Se positiva a verificação, o agente obrigatoriamente pratica o ato, na exata forma prescrita na lei.

Por exemplo, uma das modalidades de aposentadoria do servidor público é a compulsória, a que fazem jus os servidores ao completarem 70 anos de idade. Se um servidor se dirige à Administração e comprova possuir tal idade, tem direito a que lhe seja concedida a aposentadoria compulsória. Neste caso o agente não tem qualquer margem de liberdade, simplesmente confirma a idade requerida para o benefício e pratica o ato concessório (cujos demais elementos estão todos detalhamente definidos em lei). Em situações como essa é fácil de perceber que a lei não "autoriza" ou "permite" a produção do ato, ela vai além, e **determina** que o mesmo seja praticado. O agente, preenchidos os requisitos legais, está obrigado à sua produção, não se trata, na hipótese, de mera autorização.

No caso do poder discricionário a situação é diferente. Aqui a lei realmente abre espaço para que o agente decida se vai ou não praticar o ato, e, a partir de sua decisão de praticá-lo, qual será, nos limites da lei, o seu conteúdo.

Por exemplo, se estou interessado em instalar uma banca de jornais numa praça pública e me dirijo à Administração competente para autorizar essa espécie de uso do bem público, e, pressupondo que satisfaço todos os requisitos da lei para a instalação, terá o agente que analisar meu pedido discricionariedade para decidir se minha pretensão é conveniente e oportuna (ou não) para o interesse público. O mero preenchimento dos requisitos legais não me assegura que meu pedido será atendido. Poderá o agente, legitimamente, negar-me a autorização. Verifica-se, em hipóteses como esta, que a Administração efetivamente esta sendo apenas autorizada pela lei a praticar o ato. Aqui é correto o uso das expressões "autorizado" ou "permitido".

Com base nessa diferenciação, posso conceituar mais detalhadamente o princípio da legalidade: princípio pelo qual a Administração só pratica os atos para os quais haja autorização (atos discricionários) ou determinação legal (atos vinculados).

Entretanto, está incorreto eu afirmar que só podem ser praticados os atos para os quais haja previsão ou autorização em lei, pois ficam de fora os atos vinculados, em relação aos quais há determinação legal (o agente, preenchidos os requisitos legais, obrigatoriamente deve praticar esses atos, sem qualquer possibilidade de opção).

Essa é a forma como você deve entender a matéria. Para fins de provas da ESAF, conheça também o entendimento da instituição nesta questão em particular, e considere-o correto se eventualmente vier a se deparar com questão similar ou igual a esta (isso somente se na questão não vier alternativa melhor redigida).

Questão 13

(Inspetor de Controle Externo – TCE/RN - 2000) - O ato de remoção de servidor público, de ofício, como forma de punição do mesmo, confronta o seguinte princípio da Administração Pública:

a) Legalidade

b) Finalidade

c) Publicidade

d) Razoabilidade

e) Ampla defesa

Gabarito: B

Comentários:

Quando do estudo do princípio da impessoalidade, já enfatizamos que caracteriza violação ao princípio, na sua aplicação vinculada à finalidade do ato administrativo, tanto o ato que não visa ao interesse público (finalidade sem sentido amplo), como aquele que, a despeito de visar a algum interesse público, distancia-se daquele para ele especificamente previsto em lei (finalidade em sentido estrito)

No caso em questão, a remoção de ofício, em sentido amplo, deve visar ao interesse público, em sentido estrito, só pode ser praticada para suprir carência de pessoal em certa localidade (ou mesmo na mesma localidade, em certas situações). Este é o único móvel legítimo para o ato.

Com base nessas considerações, podemos concluir que será inválida tanto uma remoção de ofício que vise não à satisfação do interesse público, mas ao do próprio servidor (que deseja residir em outro município, ou no mesmo, mas em outra unidade do seu órgão ou entidade), como uma remoção de ofício que objetive fim diverso do previsto em lei (como é o caso da questão, em que a remoção teve o fim de punição).

Por fim, devemos notar, pelas questões apresentadas até aqui, que a ESAF trabalha a finalidade, enquanto princípio, de duas formas: como princípio à parte (princípio da finalidade) ou como princípio integrante do princípio da impessoalidade.

Questão 14

(Analista de Compras da Prefeitura do Recife – 2003) - A finalidade, como elemento essencial de validade do ato administrativo, corresponde na prática e mais propriamente à observância do princípio fundamental de

a) economicidade

b) publicidade

c) legalidade

d) moralidade

e) impessoalidade

Gabarito: E.

Comentários:

Pelo que já apresentamos nesta aula, não há nenhuma dificuldade na questão: o princípio da impessoalidade, em uma de suas aplicações, significa que o ato administrativo tem como requisito essencial de validade sua conformidade com a finalidade prevista em lei.

Pode-se considerar essa finalidade em sentido amplo, e neste caso estamos falando de interesse público genericamente considerado. Nesse contexto, todos os atos administrativos se identificam, pois todos só podem ser produzidos objetivando a satisfação do interesse público.

A finalidade pode ser entendida também em sentido estrito, e neste caso corresponde à finalidade específica que a lei elegeu para determinado ato. Nesse caso, todo ato administrativo tem sua finalidade própria, condição inafastável para sua válida produção. Mesmo que um ato satisfaça o interesse público (finalidade em sentido amplo), será nulo se ofender a finalidade especificamente para ele definida em lei (finalidade em sentido estrito).

Em qualquer essa aplicações, a finalidade vincula-se ao princípio da impessoalidade.

Questão 15

(TRF/2002) – A finalidade. Como elemento essencial à validade dos atos administrativos, é aquele reconhecido como o mais condizente com a observância pela Administração do princípio fundamental da

a) legalidade

b) impessoalidade

c) moralidade

d) eficiência

e) economicidade

Gabarito: B.

Comentários:

Já estamos careca de saber que a finalidade relaciona-se com o princípio da impessoalidade. Sem comentários.

No próximo encontro, para quem aparecer, traremos as questões sobre o ponto "1" da Apresentação.

Muito obrigado, povo dos concursos, e ATÉ!