

Assembleia Legislativa do Amapá

# ALAP

Assistente Legislativo: Atividade Administrativa e Operacional – Especialidade:  
Assistente Administrativo

**ST013-N9**

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Assembleia Legislativa do Amapá

Assistente Legislativo: Atividade Administrativa e Operacional - Especialidade: Assistente Administrativo

EDITAL Nº 01/2019 DE ABERTURA DO CONCURSO

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Raciocínio Lógico-Matemático - Profº Bruno Chieregatti e João de Sá Brasil  
História - Profº Heitor Ferreira  
Geografia - Profº Heitor Ferreira  
Noções de Administração Geral - Profª Silvana Guimarães  
Noções de Direito Administrativo e de Administração Pública - Profª Bruna Pinotti

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina  
Christine Liber  
Leandro Filho

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thais Regis  
Renato Vilela

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# APRESENTAÇÃO

## PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%\*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

\*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

## CURSO ONLINE



### PASSO 1

Acesse:

[www.novaconcursos.com.br/passaporte](http://www.novaconcursos.com.br/passaporte)



### PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

\*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



### PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.

# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Interpretação de texto. Argumentação. Pressupostos e subentendidos. Níveis de linguagem.....	01
Ortografia e acentuação.....	12
Articulação do texto: coesão e coerência.....	18
Classes de palavras.....	19
Sintaxe. Termos da oração. Processos de coordenação e subordinação.....	57
Discurso direto e indireto.....	66
Tempos, modos e vozes verbais. Flexão nominal e verbal.....	19
Concordância nominal e verbal.....	67
Regência nominal e verbal.....	74
Ocorrência da Crase.....	79
Pontuação.....	81
Equivalência e transformação de estruturas. Redação.....	84

## RACIOCÍNIO LÓGICO-MATEMÁTICO

Números inteiros e racionais: operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação); expressões numéricas; múltiplos e divisores de números naturais; problemas. Frações e operações com frações.....	01
Números e grandezas proporcionais: razões e proporções; divisão em partes proporcionais; regra de três; porcentagem e problemas.....	21
Sistemas de medidas: medidas de tempo; sistema decimal de medidas; sistema monetário brasileiro.....	32
Estrutura lógica de relações arbitrárias entre pessoas, lugares, objetos ou eventos fictícios; deduzir novas informações das relações fornecidas e avaliar as condições usadas para estabelecer a estrutura daquelas relações.....	41
Compreensão e elaboração da lógica das situações por meio de: raciocínio verbal, raciocínio matemático, raciocínio sequencial, orientação espacial e temporal, formação de conceitos, discriminação de elementos.....	41
Compreensão do processo lógico que, a partir de um conjunto de hipóteses, conduz, de forma válida, a conclusões determinadas.....	41

## HISTÓRIA

Colonização da região do Amapá e grupos étnicos.....	01
Disputas territoriais e conflitos estrangeiros no Amapá.....	02
História econômica da região do Amapá: do século XIX ao XXI.....	02
História política do Amapá: século XX.....	03
A Cabanagem no Amapá.....	04
A Criação do Território Federal do Amapá.....	05
A criação do Estado do Amapá.....	06
Manifestações populares e sincretismo cultural no Amapá.....	06
História da Região Norte.....	06
O patrimônio histórico do Amapá.....	07

# SUMÁRIO

## GEOGRAFIA

O espaço natural do Amapá (noções de relevo, clima, vegetação e hidrografia do estado).....	01
O meio ambiente.....	02
A população do Amapá: crescimento, distribuição, estrutura e movimentos.....	03
A população indígena.....	04
O espaço econômico: atividades agropecuárias, extrativistas e industriais e de serviços.....	05
O desenvolvimento econômico do Amapá.....	06
O estado do Amapá no contexto brasileiro.....	06

## NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Administração: conceitos e objetivos; níveis hierárquicos e competências gerenciais. Noções de processo organizacional (planejamento, organização, direção e controle).....	01
Relações Interpessoais: comunicação e relações interpessoais.....	12
Administração de conflitos: desenvolvimento de trabalho em equipe.....	26
Noções sobre Administração de Materiais e Patrimônio.....	29
Logística: conceito, evolução, dimensão, processo logístico, transporte.....	45
Arquivos: finalidade, classificação, fases, técnicas, sistemas e métodos de arquivamento. Protocolo: finalidades, objetivos e atividades.....	51
Noções sobre Licitações e Contratos Administrativos.....	69
Noções de administração de pessoal, de material e de patrimônio.....	76
Atos administrativos de uso comum: circulares, avisos, portarias, ofícios, despachos e ordens de serviço.....	82
Procedimentos administrativos.....	88
Noções básicas de organização de arquivos e fichários.....	92
Documentos oficiais, tipos de documentos. Correspondência oficial: conceito, classificação; recepção e expedição de correspondência em geral.....	92
Protocolo: conceito, sistema de protocolo.....	125
Noções de Administração Pública: princípios. Descentralização e desconcentração. Administração Direta e Indireta..	126
Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização.....	135
Empreendedorismo governamental e novas lideranças no setor público.....	153
Convergências e diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.....	156
Excelência nos serviços públicos. Gestão da Qualidade. Gestão de resultados na produção de serviços públicos....	159
O paradigma do cliente na gestão pública.....	179
Noções de administração de recursos materiais: funções e objetivos; classificação e especificação de materiais; compras; registros; cadastro de fornecedores; acompanhamento de pedidos.....	187

# SUMÁRIO

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública: conceito; princípios básicos do arts. 37 e 38 da Constituição Federal de 1988 o princípio da segurança jurídica; princípio da indisponibilidade do interesse público; princípio da supremacia do interesse público; princípio da finalidade e princípio da continuidade do serviço público; distinção entre ente federativo, governo e administração pública;.....	01
Organização administrativa: Administração direta e indireta.....	08
A estrutura administrativa da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (Lei nº 2.382, de 21.11.2018 e Resolução nº 91, de 26.04.2006 – Regimento Interno ALAP);.....	17
Atos administrativos: conceito, elementos, atributos, pressupostos e classificação dos atos administrativos; relação entre motivo e motivação dos atos administrativos; teoria dos motivos determinantes; atos administrativos discricionários e vinculados;.....	21
Controle da administração pública; controle administrativo: controle hierárquico e finalístico;.....	21
Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal;.....	30
Controle legislativo; controle judicial; controle popular.....	31
Licitação: conceito, princípios, finalidades, objeto, modalidades; Lei nº 8.666, de 21.6.1993;.....	42
Lei nº 10.520/2002.....	42
Contratos administrativos: conceito, características e interpretação; formalização; execução, inexecução, revisão e rescisão.....	45
Agentes públicos: conceito; espécies; classificação; regime de direito público e contratual;.....	45
Servidores públicos (arts. 37 a 42 da Constituição Federal e arts. 47 ao 74 da Constituição do Estado do Amapá)..	49
Os conceitos de efetividade, estabilidade e disponibilidade; responsabilidade civil, penal e administrativa; sindicância e processo administrativo disciplinar.....	58
Direitos e vantagens dos servidores públicos civis do Estado do Amapá (Lei (Estadual) nº 066, de 03 de maio de 1993).....	58
Lei de Improbidade Administrativa: Lei nº 8.429, de 2.6.1992.....	61
Lei de Acesso Informação (Lei nº 12.527, de 18.11.2011).....	63

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO; PRINCÍPIOS BÁSICOS DO ARTS. 37 E 38 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA; PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO; PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO; PRINCÍPIO DA FINALIDADE E PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO; DISTINÇÃO ENTRE ENTE FEDERATIVO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;**

**Administração Pública: conceito;**

Conceituando-se administração pública, “em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”; ao passo que “em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”<sup>1</sup>. Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem.

Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.



**#FicaDica**

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
<b>Subjetivo, orgânico ou formal</b>	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
<b>Objetivo, material ou funcional</b>	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas



**EXERCÍCIOS COMENTADOS**

**1. (TJ-SC – Titular de Serviços de Notas e de Registros – IESES – 2019)** A Administração Pública em sentido subjetivo encerra:

- a) os servidores públicos.
- b) as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que a integram.
- c) o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as funções administrativas estatais.
- d) as pessoas jurídicas de direito público que a integram.

**Resposta: Letra C.** A perspectiva subjetiva do conceito de Administração Pública pode ser compreendido sob o foco dos sujeitos que desempenham as funções administrativas, ou seja, os agentes, além dos órgãos e pessoas jurídicas, os quais desempenham as funções administrativas estatais.

Em “a”, o conceito não compreende apenas os servidores, mas todos agentes, órgãos e entidades que executam as funções administrativas.

Em “b” e “d”, o conceito não compreende apenas pessoas jurídicas, mas também órgãos e agentes.

**2. (AGU – Advogado da União – CESPE – 2004)** Acerca do conceito de administração pública, da teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, da concentração e da desconcentração de competências e dos atos e fatos da administração pública, julgue os itens a seguir.

A administração pública, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos com a finalidade de realizar as opções políticas e os objetivos do governo e, em seu sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral.

( ) CERTO      ( ) ERRADO

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

**Resposta: Certo.** O sentido formal abrange apenas os órgãos administrativos, ou ainda, os órgãos governamentais e administrativos; o sentido material abrange as funções administrativas e num sentido amplo mesmo as funções políticas.

**Princípios básicos do arts. 37 e 38 da Constituição Federal de 1988; o princípio da segurança jurídica; princípio da indisponibilidade do interesse público; princípio da supremacia do interesse público; princípio da finalidade e princípio da continuidade do serviço público;**

Regime jurídico é uma expressão que designa o tratamento normativo que o ordenamento confere a determinado assunto. Com efeito, o regime jurídico administrativo corresponde ao conjunto de regras e princípios que estruturam o Direito Administrativo, atribuindo-lhe autonomia enquanto um ramo autônomo da ciência jurídica. No mais, coloca-se o Estado numa posição verticalizada em relação ao administrado.

Logo, regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que compõem o Direito Administrativo, conferindo prerrogativas e fixando restrições à Administração Pública peculiares, não presentes no direito privado, bem como a colocando em uma posição de supremacia quanto aos administrados.

Os objetivos do regime jurídico-administrativo são o de proteção dos direitos individuais frente ao Estado e de satisfação de interesses coletivos.

Os princípios e regras que o compõem se encontram espalhados pela Constituição e por legislações infraconstitucionais. A base do regime jurídico administrativo está nos princípios que regem a Administração Pública.

**Princípios constitucionais expressos**

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



**FIQUE ATENTO!**

Concursos públicos diversos no país já cobraram não apenas do candidato saber quais são os princípios constitucionalmente expressos que regem a Administração, mas também em qual ordem o artigo 37, caput os elenca. Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública.

**Legalidade**  
**Impessoalidade**  
**Moralidade**  
**Publicidade**  
**Eficiência**

É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho<sup>2</sup> e Spitzcovsky<sup>3</sup>:

**1. Princípio da legalidade**

Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei anterior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

**2. Princípio da impessoalidade**

Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.

**3. Princípio da moralidade**

A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (*a priori*), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

3 SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.



#### 4. Princípio da publicidade

A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso *público* (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A publicidade dos atos, programas, obras, 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 servidores públicos.*

*Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do habeas data e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu §3º:*

*Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.*

#### 5. Princípio da eficiência

A administração pública deve manter e ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.

#### Princípios administrativos implícitos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados outros princípios que regem a função pública, esparsos na legislação infraconstitucional e implícitos na norma constitucional:

#### 1. Princípio da legitimidade

Todo ato administrativo praticado pela Administração Pública é presumido legítimo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que, "há cinco fundamentos para justificar a presunção de legitimidade: a) o procedimento e as formalidades que antecedem sua edição, constituindo garantia de observância da lei; b) o fato de expressar a soberania do poder estatal, de modo que a autoridade que expede o ato; c) a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento das decisões administrativas; d) os mecanismos de controle sobre a legalidade do ato; e) a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, presumindo-se que seus atos foram praticados em conformidade com a lei".

#### 2. Princípio da participação

Quem deve participar é quem vive na sociedade, é o cidadão, aquele que pode ter direitos. Participar é ao mesmo tempo um direito e um dever. O cidadão deve participar, esta é uma obrigação de todo aquele que vive em sociedade. E o cidadão deve ter espaço para participar. Com a ampliação do conceito de soberania e cidadania e, conseqüentemente, da responsabilidade do cidadão, se torna ainda mais evidente esta necessidade de participar. A democracia brasileira adota a modalidade semidireta, porque possibilita a participação popular direta no poder por intermédio de processos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, CF). No entanto, reconhece-se que as hipóteses de participação constitucionalmente expressas não esgotam o rol de possibilidades de exercício da participação pelo povo. Por exemplo, o próprio exercício de liberdade de manifestação se encaixa como participação, tal como a participação em audiências públicas, etc.

#### 3. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabelecem entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-

-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;
- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;
- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

#### 4. Princípio da economicidade

Deve ser buscado sempre o menor custo para atingir ao fim pretendido pela Administração. Afinal, o dinheiro que é gasto pelo governo pertence ao povo, que contribui por meio de impostos, e deve ser adequadamente gerido para ampliar o bem-estar social.

#### 5. Princípio da motivação

É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles<sup>4</sup> entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condi-

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

cionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini<sup>5</sup>, com respaldo no art. 50 da Lei nº 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

#### 6. Princípio da probidade

Um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini<sup>6</sup> alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

#### 7. Princípio da continuidade dos serviços públicos

O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor:

*Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.*

*Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.*

#### 8. Princípio da segurança jurídica

Segurança jurídica é a garantia social de que as leis serão respeitadas e cobrirão o mais vasto possível rol relações socialmente relevantes. Em termos objetivos, versa sobre a irretroatividade de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Em termos subjetivos, versa sobre a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado.

5 GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

6 Ibid.

## 9. Princípio da finalidade

O princípio da finalidade imprime à autoridade administrativa o dever de praticar o ato administrativo com vistas à realização da finalidade perseguida pela lei. A finalidade sempre envolverá a preservação do interesse público.

## 10. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim “dever” de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

## 11. Princípio da indisponibilidade do interesse público

A Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome de terceiros, a coletividade. O interesse público é indisponível, o que implica em afirmar que todo o patrimônio público deve ser preservado e gerido de maneira adequada. Por isso, confere-se ao agente administrador da coisa pública o dever de prestar contas sobre o patrimônio por ele controlado, evitando que a coisa se perca ou se deteriore de maneira indevida.



## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (MPE-SP – ANALISTA JURÍDICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – VUNESP – 2018)** O regime jurídico administrativo refere-se às características diferenciadoras do direito aplicável ao relacionamento do Estado com os cidadãos, no cumprimento de sua função administrativa, em comparação ao direito aplicável ao relacionamento entre os cidadãos em sua vida privada. A esse respeito, é correto afirmar, de acordo com a doutrina tradicional, que:

a) o regime jurídico administrativo implica em tratar os contratos administrativos como mera ficção, dado não ser possível ao Estado, ente dotado de poder império que é, submeter-se a uma relação contratual com um privado.

- b) trata-se o regime jurídico administrativo de resquíio autoritário do direito administrativo brasileiro, não se justificando em nenhum caso a manutenção de poderes especiais para o Estado diante dos seus cidadãos em um país igualitário e democrático.
- c) a chamada supremacia do interesse público é o motivo justificador, no Estado Democrático de Direito, da existência do regime jurídico administrativo, o qual confere ao Estado prerrogativas e poderes em face dos cidadãos, de forma a permitir um melhor atendimento dos interesses públicos.
- d) o regime jurídico administrativo parte do reconhecimento de que os interesses privados têm menor valor e devem se sujeitar ao interesse estatal, ainda que o interesse privado a ser sacrificado seja relevante diante da natureza do interesse público a ser alcançado.
- e) historicamente, pode-se dizer que o direito administrativo evoluiu no sentido de limitar as hipóteses de responsabilização do Estado, restringindo os direitos do cidadão em face da Administração, o que se desenvolveu a partir da chamada “teoria do Fisco”.

**Resposta: Letra C.** O regime jurídico administrativo é composto por um conjunto de prerrogativas e restrições a que se sujeita a Administração, os quais a habilitam a alcançar o interesse público, que é superior ao interesse privado.

Em “a”, os contratos administrativos não são mera ficção e, apesar do regime jurídico administrativo, a Administração pode estabelecer relações contratuais, as quais se sujeitam a regras especiais nos moldes da Lei nº 8.666/1993.

Em “b”, a manutenção de poderes especiais, mediante regime jurídico próprio, para o Estado diante dos seus cidadãos não caracteriza em desigualdade e nem gera déficit democrático nos países, pois é necessário resguardar a supremacia do interesse público.

Em “d”, nem sempre será aceito o sacrifício do interesse privado em prol do interesse público, cabendo uma ponderação a ser feita em cada caso concreto, mantendo a preservação de direitos individuais num contexto em que se busca realizar o interesse público. Em “e”, a teoria do fisco surgiu em sentido diverso, para aumentar as hipóteses de responsabilização do Estado.

**2. (TJ-SP – TITULAR DE SERVIÇOS DE NOTAS E DE REGISTROS – VUNESP – 2018)** A Administração tem o dever de realizar o interesse público sem a promoção do servidor público ou autoridade que realizou o ato. Essa previsão, concernente ao regime jurídico administrativo, é conforme ao princípio da:

- a) motivação.  
b) publicidade.  
c) supremacia do interesse público.  
d) impessoalidade.

**Resposta: Letra D.** O princípio da impessoalidade preconiza que a atuação do agente público deve se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não buscando beneficiar ou prejudicar pessoas em razão

de afetos e desafetos pessoais do administrador. O desempenho de um papel inerente ao interesse público não deve ser motivo de promoção pessoal.

Em "a", o princípio da motivação determina que os atos administrativos sejam justificados.

Em "b", o princípio da publicidade determina que os atos administrativos sejam públicos, salvo nos casos de sigilo.

Em "c", o princípio da supremacia do interesse público impõe a prevalência do interesse público sobre o privado.

**3. (TJ-AL – TÉCNICO JUDICIÁRIO – FGV – 2018)** Determinado Secretário Municipal de Educação, no dia da inauguração de nova escola municipal, distribuiu boletim informativo custeado pelo poder público, com os seguintes dizeres no título da reportagem: "Secretário do povo, Rico Ricaço, presenteia a população com mais uma escola". Ao lado da reportagem, havia foto do Secretário fazendo com seus dedos o símbolo de coração utilizado por ele em suas campanhas eleitorais. A conduta narrada feriu o princípio da administração pública da:

- economicidade, eis que é vedada a publicidade custeada pelo erário dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, ainda que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social;
- legalidade, pois a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ser precedida de prévia autorização legislativa, vedada qualquer promoção pessoal que configure favorecimento pessoal para autoridades ou servidores públicos;
- moralidade, eis que a publicidade dos atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, em que constarem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades públicas, para ser legal deve ser custeada integralmente com recursos privados;
- publicidade, uma vez que a divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ser feita exclusivamente por meio de publicação dos respectivos atos no diário oficial, para impedir promoção pessoal da autoridade pública;
- impessoalidade, pois a publicidade em tela deveria ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de agentes públicos.

**Resposta: Letra E.** Nos termos do artigo 37, § 1º, CF, "a publicidade dos atos, programas, obras, 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 servidores públicos". Consubstancia-se o princípio da impessoalidade, pois não cabe aos atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos serem divulgados de forma associada à imagem do governante.

Em "a", não é ilícito que se gaste com verba de publicidade de atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, isto é, não ofende a economicidade o emprego de verbas para tanto.

Em "b", não é ilícito que se gaste com verba de publicidade de atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, nem é preciso autorização legislativa para tanto, mas é de fato proibido o uso para favorecimento pessoal, que atenta contra a impessoalidade destas informações públicas.

Em "c", não é imoral que se gaste com verba de publicidade de atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, até em respeito ao princípio da publicidade. A impessoalidade do ato de se utilizar tal publicidade para promover autoridades públicas é sim, imoral.

Em "d", o objetivo da publicidade é fazer com que indivíduos tenham acesso à informação, o que aconteceu no exemplo, então foi respeitada a publicidade, sendo problemática a ausência de respeito à impessoalidade, pois a publicidade não pode servir para a promoção pessoal da autoridade pública.

**4. (STJ – ANALISTA JUDICIÁRIO – CESPE – 2018)** Acerca dos princípios e dos poderes da administração pública, da organização administrativa, dos atos e do controle administrativo, julgue o item a seguir, considerando a legislação, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

Situação hipotética: O prefeito de determinado município promoveu campanha publicitária para combate ao mosquito da dengue. Nos panfletos, constava sua imagem, além do símbolo da sua campanha eleitoral. Assertiva: No caso, não há ofensa ao princípio da impessoalidade.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Embora seja lícito o gasto com propaganda governamental, esta deverá respeitar os princípios da administração. Neste sentido, a publicidade não pode ter caráter propagandista partidário, visando promover o governante que nada mais fez que o seu trabalho – investir o dinheiro público em gastos de interesse coletivo. A conduta descrita na situação hipotética corresponde a uma situação de pessoalidade na publicidade, o que é proibido pelo princípio da impessoalidade.

**5. (TRT 21ª REGIÃO RN – TÉCNICO JUDICIÁRIO – FCC – 2017)** É princípio orientador das atividades desenvolvidas pela Administração pública, seja por intermédio da Administração direta, seja pela Administração indireta, sob pena de irrisignação judicial, a:

- impessoalidade, tanto na admissão de pessoal, sujeita à exigência de prévio concurso público de provas ou de provas e títulos para preenchimento de cargos, empregos públicos, quanto na prestação dos serviços em geral pela Administração pública, vedado qualquer direcionamento.
- legalidade, que impede que a Administração pública se submeta a atos normativos infralegais.
- moralidade, desde que associada a outros princípios e regras previstos em nosso ordenamento jurídico.

- d) eficiência, que impede a contratação direta de serviços pela Administração pública, garantindo a plena competição entre os interessados e sempre o menor preço para o erário público.
- e) publicidade, que exige a publicação em Diário Oficial da íntegra dos atos e contratos firmados pela Administração, além da motivação de todos os atos administrativos unilaterais.

**Resposta: Letra A.** Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). A obrigatoriedade de concursos públicos é uma forma de tutelar a impessoalidade, garantindo-se a todo brasileiro o direito de acesso ao serviço público do país.

Em "b", a Administração se submete a atos normativos diversos, inclusive infralegais.

Em "c", a moralidade existe como um princípio independente do ordenamento.

Em "d", há casos de contratação direta de serviços pela Administração.

Em "e", existem casos de atos sigilosos e também situações em que não é preciso motivação do ato.

### **Distinção entre ente federativo, governo e administração pública;**

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado.

Tal papel é atribuído à **Administração**, que no âmbito executivo tem sua função máxima exercida pelo **Governo**.

A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Importante, neste ponto, frisar a diferença entre as formas de gestão quando se está diante da execução do interesse público – situação do Estado e da Administração – e quando se está diante de interesse privado. A gestão pública sempre deve assumir a feição de permitir ao cidadão exercer seus direitos e deveres em sociedade, enquanto que na gestão privada caberá a priorização de atendimento ao cliente.

Não obstante, se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades

estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal.

A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Há situações, no entanto, em que os Poderes exercerão funções diversas daquelas para as quais foi constituído, isto é, desempenharão funções atípicas. Logo, funções atípicas são aquelas que tradicionalmente pertenceriam a outro Poder, mas por ser tal função inerente à sua natureza será por ele mesmo desempenhada.

- **Função típica do Poder Executivo:** administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei;
- **Funções típicas do Poder Legislativo:** legislar – alterando e criando a ordem jurídica vigente – e fiscalizar o Executivo – fiscalizando a contabilidade, o orçamento, as finanças e o patrimônio do Executivo;
- **Função típica do Poder Judiciário:** julgar – solucionar litígios e fazer valer a lei no caso concreto e, eventualmente, em casos abstratos, como no controle de constitucionalidade.
- **Funções atípicas do Poder Executivo:** legislar – notadamente quando o Presidente da República adota uma medida provisória (art. 62, CF) – e julgar – no que tange a defesas e recursos administrativos;
- **Funções atípicas do Poder Legislativo:** auto-organizar-se (função executiva) – dispor sobre organização, provimento de cargos, concessão de férias e licenças a seus servidores, etc. – e julgar – a exemplo do julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, I, CF);
- **Funções atípicas do Poder Judiciário:** auto-organizar-se (função executiva) – dispor sobre organização, estrutura, concessão de férias e licenças a seus servidores, etc. – e legislar – elaborando o regimento interno de seus Tribunais, por exemplo (art. 96, CF).



### **#FicaDica**

O Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintivas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A União é uma pessoa jurídica de direito público interno, mas também o são os Estados e os Municípios. Afinal, o Brasil adota como modelo a federação. O modelo federativo de Estado, inclusive, é inalterável, por ser cláusula pétrea da CF (art. 60, § 4º). Neste modelo, é preciso respeitar a autonomia de cada uma das unidades

federativas, quais sejam, segundo a Constituição Federal, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. **Cada ente federativo possui seu governo e forma uma pessoa administrativa única.**



### #FicaDica

Federalismo – forma de Estado descentralizada entre os entes federativos.

Típico – Apenas União e Estados-membros. Atípico – União, Estados-membros e Municípios – Adotado no Brasil.

Centrípeto/Agregação – Na origem, unem-se as unidades federativas, antes autônomas – Ocorreu nos EUA.

Centrífugo/Desagregação – Na origem, estão unidas as unidades federativas, que se repartem – Ocorreu no Brasil.



## EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (PC-ES – Escrivão de Polícia – INSTITUTO AOCF – 2019)** O Estado de Direito pode ser conceituado como uma pessoa jurídica política, juridicamente organizada e obediente às suas próprias leis. A respeito do conceito de Estado, elementos, poderes e organização, é correto afirmar que:

- o Estado, segundo grande parte da doutrina, é composto de três elementos originários e indissociáveis, quais sejam: o povo, a legislação interna e o governo soberano.
- o Estado, para se organizar, divide-se em três elementos estruturais, ou organizacionais, que são chamados Poderes, ou Funções, por alguns doutrinadores, sendo eles: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Econômico.
- o Poder Legislativo exerce como função típica a aplicação coativa da lei ao caso específico, estabelecendo regras concretas, sem produzir regras primárias no mundo jurídico.
- a administração pública direta é exercida por meio das autarquias, fundações públicas, empresas estatais e sociedades de economia mista.
- a tripartição dos Poderes do Estado não gera absoluta divisão de poderes, mas sim distribuição de três funções estatais precípua, uma vez que o poder estatal é uno e indivisível.

**Resposta: Letra E.** Todos os Poderes do Estado desempenham funções típicas e atípicas, sendo esta a essência do sistema de pesos e contrapesos.

Em "a", os três elementos indissociáveis do Estado são povo, território e soberania.

Em "b", os três Poderes são: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em "c", a função típica de aplicação coativa da lei ao caso específico é do Poder Judiciário.

Em "d", a administração pública indireta é exercida por meio das autarquias, fundações públicas, empresas estatais e sociedades de economia mista.

**2. (STJ – ANALISTA JUDICIÁRIO – CESPE – 2018)** Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue: Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Na gestão privada vigora o princípio da legalidade amplo, o que significa que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba. Já na gestão pública, devido aos interesses perseguidos pelo Estado, vigora o princípio da legalidade estrito, o que implica que o Administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente permite.

**3. (SEDF – Conhecimentos Básicos/Cargo 2 – CESPE – 2017)** Acerca de administração pública, organização do Estado e agentes públicos, julgue o item a seguir: Não há exclusividade no exercício de suas funções típicas pelos poderes de Estado.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** Dentro dos três Poderes típicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, existem funções típicas, isto é, o Executivo administra, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Em casos excepcionais é possível observar o exercício de funções atípicas dentro de cada um dos Poderes.

## ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.

### Centralização, descentralização, concentração e desconcentração

Em linhas gerais, *descentralização* significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração direta; *centralização* significa situar na Administração direta atividades que, em tese, poderiam ser exercidas por entidades de fora dela; *desconcentração* significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da própria Administração; *concentração* significa manter a execução central ao chefe do Executivo em vez de atribuí-la a outra autoridade da Administração direta.

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

**Desconcentração** implica no exercício, pelo chefe do Executivo, do poder de delegar certas atribuições que são de sua competência privativa. Neste sentido, o previsto na CF:

*Artigo 84, parágrafo único, CF. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros*

de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Neste sentido:

Artigo 84, VI, CF. *dispor, mediante decreto, sobre:*

a) *organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

b) *extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

Artigo 84, XII, CF. *conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*

Artigo 84, XXV, CF. *prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; (apenas o provimento é delegável, não a extinção)*

Com efeito, o chefe do Poder Executivo federal tem opções de delegar parte de suas atribuições privativas para os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República ou o Advogado-Geral da União. O Presidente irá delegar com relação de hierarquia cada uma destas essencialidades dentro da estrutura organizada do Estado. Reforça-se, **desconcentrar significa delegar com hierarquia**, pois há uma relação de subordinação dentro de uma estrutura centralizada, isto é, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União respondem diretamente ao Presidente da República e, por isso, não possuem plena discricionariedade na prática dos atos administrativos que lhe foram delegados.

**Concentrar**, ao inverso, significa exercer atribuições privativas da Administração pública direta no âmbito mais central possível, isto é, diretamente pelo chefe do Poder Executivo, seja porque não são atribuições delegáveis, seja porque se optou por não delegar.

Artigo 84, CF. *Compete privativamente ao Presidente da República:*

I - *nomear e exonerar os Ministros de Estado;*

II - *exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*

III - *iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

IV - *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

V - *vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*

VI - *dispor, mediante decreto, sobre:*

a) *organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

b) *extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

VII - *manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;*

VIII - *celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;*

IX - *decretar o estado de defesa e o estado de sítio;*

X - *decretar e executar a intervenção federal;*

XI - *remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;*

XII - *conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*

XIII - *exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;*

XIV - *nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;*

XV - *nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;*

XVI - *nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;*

XVII - *nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;*

XVIII - *convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;*

XIX - *declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;*

XX - *celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;*

XXI - *conferir condecorações e distinções honoríficas;*

XXII - *permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;*

XXIII - *enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;*

XXIV - *prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;*

XXV - *prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;*

XXVI - *editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;*

XXVII - *exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.*

**Descentralizar** envolve a delegação de interesses estatais para fora da estrutura da Administração direta, o que é possível porque não se refere a essencialidades, ou seja, a atos administrativos que somente possam ser praticados pela Administração direta porque se referem a interesses estatais diversos previstos ou não na CF. **Descentralizar é uma delegação sem relação de hierarquia**, pois é uma delegação de um ente para outro (não há subordinação nem mesmo quanto ao chefe do Executivo, há apenas uma espécie de tutela ou supervisão por parte dos Ministérios – se trata de vínculo e não de subordinação).

Basicamente, se está diante de um conjunto de pessoas jurídicas estatais criadas ou autorizadas por lei para prestarem serviços de interesse do Estado. Possuem patrimônio próprio e são unidades orçamentárias autônomas. Ainda, exercem em nome próprio direitos e obrigações, respondendo pessoalmente por seus atos e danos.

Existem duas formas pelas quais o Estado pode efetuar a descentralização administrativa: **outorga e delegação**.

A outorga se dá quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, através de previsão em lei, determinado serviço público e é conferida, em regra, por prazo indeterminado. Isso é o que acontece quanto às entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos. Neste sentido, o Estado descentraliza a prestação dos serviços, outorgando-os a outras entidades criadas para prestá-los, as quais podem tomar a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A delegação ocorre quando o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, apenas a execução do serviço, para que o ente delegado o preste ao público em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob fiscalização do Estado. A delegação é geralmente efetivada por prazo determinado. Ela se dá, por exemplo, nos contratos de concessão ou nos atos de permissão, pelos quais o Estado transfere aos concessionários e aos permissionários apenas a execução temporária de determinado serviço.

**Centralizar** envolve manter na estrutura da Administração direta o desempenho de funções administrativas de interesses não essenciais do Estado, que poderiam ser atribuídos a entes de fora da Administração por outorga ou delegação.



#### #FicaDica

Todos envolvem transferência na execução de serviços:

- Descentralização – da Administração para terceiros;
- Centralização – de terceiros para a Administração;
- Desconcentração – de um órgão central para outro na Administração;
- Concentração – de um órgão na Administração para o órgão central.

Descentralização e centralização são movimentos externos, desconcentração e concentração são movimentos internos.

## Administração direta e indireta

### 1. Administração direta

Administração Pública direta é aquela formada pelos entes integrantes da federação e seus respectivos órgãos. Os entes políticos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À exceção da União, que é dotada de soberania, todos os demais são dotados de autonomia.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

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

A administração direta é formada por um conjunto de núcleos de competências administrativas, os quais já foram tidos como representantes do poder central (teoria da representação) e como mandatários do poder central (teoria do mandato).

Hoje, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Gierke**, segundo a qual os órgãos e agentes são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria.

Assim, os órgãos da Administração direta não possuem patrimônio próprio; e não assumem obrigações em nome próprio e nem direitos em nome próprio (não podem ser autor nem réu em ações judiciais, exceto para fins de mandato de segurança – tanto como impetrante como quanto impetrado).

Já que não possuem personalidade, atuam apenas no cumprimento da lei, não atuando por vontade própria. Logo, órgãos são impessoais quando agem no estrito cumprimento de seus deveres, não respondendo diretamente por seus atos e danos – o órgão central, com personalidade, que responderá.

Esta impossibilidade de se imputar diretamente a responsabilidade a agentes ou órgãos públicos que estejam exercendo atribuições da Administração direta é denominada teoria da imputação objetiva, de **Otto Gierke**, que instituiu o princípio da impessoalidade.

### 1.1 Órgãos Públicos: teorias

“Várias teorias surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica, com suas agentes: Pela **teoria do mandato**, o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato”<sup>7</sup>. A origem desta teoria está no direito privado, não tendo como prosperar porque o Estado não pode outorgar mandato a alguém, afinal, não tem vontade própria.

Num momento seguinte, adotou-se a teoria da representação: “Posteriormente houve a substituição dessa concepção pela **teoria da representação**, pela qual a vontade dos agentes, em virtude de lei, exprimiria a vontade do Estado, como ocorre na tutela ou na curatela, figuras jurídicas que apontam para representantes dos incapazes. Ocorre que essa teoria, além de equiparar o Estado, pessoa jurídica, ao incapaz (sendo que o Estado é pessoa jurídica dotada de capacidade plena), não foi suficiente para alicerçar um regime de responsabilização da pessoa jurídica perante terceiros prejudicados nas circunstâncias em que o agente ultrapassasse os poderes da representação”<sup>8</sup>. Criticou-se a teoria porque o Estado estaria sendo visto como um sujeito incapaz, ou seja, uma pessoa que não tem condições plenas de manifestar, de falar, de resolver pendências; bem como porque se o representante estatal exorbitasse seus poderes, o Estado não poderia ser responsabilizado.

7 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

8 NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.