

*Sprint*  
**FINAL**



**PGE-AL**

**DIREITO  
ADMINISTRATIVO**

**PDFIGHT!**



[revisaopge.com.br](http://revisaopge.com.br)

## AVISO DE DIREITOS AUTORAIS

Prezado aluno, antes de iniciarmos nossos estudos de hoje, precisamos ter uma conversa séria. Trata-se do respeito aos nossos esforços na produção deste curso, a que temos dedicado todas as nossas energias nos últimos meses.

Saiba que nosso objetivo é sempre oferecer o melhor produto possível e que realmente faça a diferença na sua caminhada rumo à aprovação. Mas, para que nós consigamos atingir essa meta, sua ajuda é imprescindível.

Então, sempre que algum amigo ou conhecido falar “será que você passa para mim aquele material do RevisãoPGE que você tem?”, lembre desta nossa conversa. Mais: lembre-se que os nossos cursos são tutelados pela legislação civil (como a Lei 9.610/98 e o Código Civil) e pela legislação penal (especialmente pelo art. 184 do Código Penal).

**Para que não reste dúvida: este curso se destina ao uso exclusivo do aluno que o adquirir em nosso *site*, e sua aquisição não autoriza sua reprodução. Ok?**

Sabemos que falar isso parece pouco amigável, mas só estamos tendo este “papo reto” porque queremos de você justamente um ato de amizade: não participar, de forma alguma, da pirataria deste curso. Se isso acontecer, o fornecimento das aulas a você será interrompido e nenhum valor pago será restituído, sem prejuízo, evidentemente, de toda a responsabilização cabível nos âmbitos civil e penal.

Bem, o recado era esse. Agora podemos voltar às boas e meter a cara nos livros!  
Ops... nos PDFs!

**Bons estudos!**

Material revisado e atualizado em 11/06/2021

**PDFIGHT!**

## **REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO**

INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO	4
PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	4
PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	5
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	7
PRINCÍPIO DA MORALIDADE	10
PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	13
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	15
PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE	16
PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA	17
PRINCÍPIO DA TUTELA OU CONTROLE	20
PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	20
PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	21
PRINCÍPIO DA CONFIANÇA E BOA-FÉ	23
PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO	24
PRINCÍPIO DA REALIDADE	26
PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO	27
LEGISLAÇÃO LOCAL	28

## REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO

### INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO

- Por **interesse público primário** entende-se a necessidade de satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar) por meio do desempenho de atividades administrativas prestadas à coletividade.
- Por **interesse público secundário** entende-se o interesse do próprio Estado, enquanto sujeito de direitos e obrigações, ligando-se à noção de interesse do erário.

### PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

- Também chamado de “Princípio da Finalidade Pública”.
- Traz como efeito uma relação de verticalidade, em que há relativa preponderância dos interesses defendidos pela Administração, tidos como públicos ou gerais, sobre aqueles interesses defendidos por particulares.
- Essa supremacia fundamenta a posição superior da Administração na prática de alguns atos e negócios jurídicos:
- Rafael Carvalho Rezende Oliveira sintetiza algumas críticas ao princípio ora estudado:
  - o texto constitucional, em diversas passagens, partindo da dignidade da pessoa humana, protege a esfera individual, não sendo lícito afirmar a existência de uma prevalência em favor do interesse público;
  - indeterminabilidade abstrata e objetiva do “interesse público”;
  - o interesse público é indissociável do interesse privado; e
  - incompatibilidade da supremacia do interesse público com postulados normativos consagrados no texto constitucional, notadamente os postulados da proporcionalidade e da concordância prática.
- Apenas o interesse público primário goza desta supremacia, o interesse secundário jamais poderá se sobrepor aos interesses individuais.

- A despeito da dúvida quanto ao assento constitucional desse preceito, é certo afirmar sua previsão infraconstitucional, expressa na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99):

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

## PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

- O Poder Público, por intermédio de seus agentes, não pode agir como bem entender, devendo seguir os ditames do ordenamento jurídico, isso porque está investido no papel de satisfazer a vontade de terceiros, quais sejam, a coletividade, a sociedade.
- A indisponibilidade do interesse público traz como efeito a regra de impossibilidade de livre transigência, por parte do Administrador, dos interesses públicos tutelados.
- O princípio da indisponibilidade do interesse público tem sofrido certa relativização por força de inovações legislativas. São alguns exemplos:
- Nos Juizados Especiais Federais os representantes da Fazenda Pública são autorizados a conciliar e transigir** sobre os interesses discutidos na demanda (art. 10, parágrafo único, da Lei n. 10.259/2001);
  - Passou a ser permitida a utilização de mecanismos privados para resolução de disputas, inclusive a **arbitragem**, exclusivamente nos contratos de concessão de serviço público e nas parcerias público-privadas (arts. 23-A da Lei n. 8.987/95 e 11, III, da Lei n. 11.079/2004);
  - A Lei 13.140/15 autoriza a **mediação** como meio de solução de controvérsias

no âmbito da administração pública. Inclusive, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública;

d) A Lei 13.964/19 (Lei ou pacote Anticrime) inseriu, na Lei de Improbidade Administrativa, a admissão de **celebração de acordo de não persecução cível**, com possibilidade de requerimento, pelas partes ao juiz, de suspensão do prazo de contestação, para criar ambiente favorável às tratativas.

■ Atente-se, também, que desde a importante alteração legislativa com a Lei 13.129/15, que alterou a Lei 9.307/96, foi estabelecido de forma expressa que a Administração Pública poderá estabelecer convenção de arbitragem, por meio da autoridade competente para a realização de acordos e transações, para dirimir conflitos relativos a direitos disponíveis.

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º **A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.**

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações.

Vale mencionar que STJ entende ser possível a aplicação da arbitragem em contratos administrativos. Com efeito, tanto a doutrina como a jurisprudência já sinalizaram no sentido de que **não existe óbice legal na estipulação da arbitragem pelo poder público**, além disso **o fato de não haver previsão da arbitragem no edital de licitação ou no contrato celebrado entre as partes não invalida o compromisso arbitral firmado posteriormente.** (STJ. REsp 904813 /

PR – Ministra NANCY ANDRIGHI – 3ª Turma – DJe 28/02/2012)

- No mais, interessante notar que a Lei 13.448/17, que trata da prorrogação e relicitação dos contratos de parceria, estabelece, expressamente, exemplos de direitos patrimoniais suscetíveis de arbitragem ou outros mecanismos alternativos de solução de controvérsias:

§ 4º Consideram-se controvérsias sobre **direitos patrimoniais disponíveis**, para fins desta Lei:

I - as questões relacionadas à **recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos**;

II - o **cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão**; e

III - o **inadimplemento de obrigações contratuais** por qualquer das partes.

## PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPRESSOS

- Estão previstos no art. 37 da CF/88:

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

## PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

- Possui acepção própria no direito administrativo, que vai além da regra imposta ao particular, a quem é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe. Com efeito, para Administração, o art. 37, caput da CF/88 impõe o dever de que o Poder Público só atue quando autorizado por lei.

- Exceção ao Princípio: Medidas Provisórias, Estado de Defesa, Estado de Sítio.

**PCIE** No Direito Administrativo a legalidade se desdobra em:

- **Legalidade estrita**: restringe a atuação administrativa a mera execução das regras dispostas pelos representantes do povo;
- **Legitimidade**: permite o controle do ato, mesmo quando a conduta for, aparentemente, compatível com a lei;
- **Juridicidade**: para a validação da ação administrativa, não basta a conformidade a lei, é necessário que se apresente em conformidade com os princípios da Administração Pública. Quanto à juridicidade a Lei 9784/99 dispõe:

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

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

I - **atuação conforme a lei e o Direito**;

(...)

**PCIE** A visão ampliada de Legalidade, de acordo com Alexandre Mazza fundamenta a percepção de existência do **princípio da sindicabilidade**, fundamento da premissa “a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

**PCIE** **Deslegalização**: amenização do princípio da legalidade, o poder legislativo tem a possibilidade de tirar determinadas matérias e sua competência, para que possam ser tratadas por regulamentos.



- A CF/88 relaciona alguns casos de deslegalização: Art. 96, I; Art. 207, caput; e Art. 277, I

Este conceito foi expressamente mencionado pela Ministra Cármen Lúcia durante o julgamento da ADI 4568 quando o plenário analisava a possibilidade de uma norma permitir reajuste e aumento do salário mínimo por decreto (que, até então, necessitava de Lei).

Neste julgado, o STF definiu que **a utilização de decreto presidencial, definida pela Lei n. 12.382/2011 como instrumento de anunciação e divulgação do valor nominal do salário mínimo de 2012 a 2015, não desobedece o comando constitucional posto no inc. IV do art. 7º da Constituição do Brasil.** (STF. ADI 4568, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2011)

- O STF fixou orientação de que o poder normativo da ANATEL é de natureza estritamente regulamentar, devendo observância aos parâmetros legais, afastando a tese de deslegalização.

Portanto, deve ficar registrado que, na ADI 1668/DF, o STF fixou a orientação de que o poder normativo da ANATEL (agência reguladora que trata das telecomunicações) é de **natureza estritamente regulamentar**, devendo, por isso, observância aos parâmetros legais. **Na oportunidade, afastou-se a tese de deslegalização para agências reguladoras.**

É claro que esse cenário está sujeito a constantes atualizações, mas, hoje, podemos afirmar que **o STF reconhece a tese da deslegalização quando a lei, expressamente, transfere para um ato infralegal a regulamentação de determinado assunto (ADI 4568); no entanto, não reconhece a citada tese quando se das**

## atribuições normativas das agências reguladoras (ADI 1668).

**PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

- Exige que a atuação administrativa, além de respeitar a lei, seja ética, legal e séria.
  - A moralidade é requisito de validade do ato administrativo. Assim, a conduta imoral à semelhança da conduta ilegal, também pode trazer como consequência a invalidade do respectivo ato.
- O controle judicial da moralidade administrativa está consagrado no art. 5º, LXXIII da CF/88:

Art. 5º. (...)

LXXIII – **qualquer cidadão** é parte legítima para propor **ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

- Moralidade Comum: diz respeito a conduta externa do agente
- Moralidade Administrativa: relacionada a conduta da boa administração.
- Moralidade Administrativa Qualificada: trata-se de improbidade Administrativa.
- Interessante notar que o princípio da moralidade goza de autonomia frente ao princípio da legalidade, ou seja, ainda que legal, um ato pode ser invalidado por ser imoral.

Nesse sentido, o STJ já firmou entendimento segundo o qual a Administração Pública pode, em **observância ao princípio da moralidade administrativa** e da indisponibilidade dos interesses

públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultados ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular. (STJ. REsp 724.559/RS, relator Ministro Francisco Peçanha Martins – DJe 07/03/2006)

- **Vedação ao Nepotismo:** Nepotismo é o termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas.
  - É vedado de forma **implícita** pela própria CF/88, pois **contraria os princípios da impessoalidade e moralidade**.

Súmula vinculante 13-STF: **A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.**

- Nepotismo cruzado: ocorre quando há ajuste mediante designações recíprocas entre autoridades públicas.
- Por se tratar de norma extraída diretamente da CF/88, as leis estaduais não podem criar exceção ao nepotismo, sendo **inconstitucional** lei estadual ou municipal que excepcione a vedação da prática do nepotismo. (STF. Plenário. ADI 3745/GO, rel. Min. Dias Toffoli, 15/5/2013)
- Vale dizer que as leis que vedam o nepotismo são de interesse de toda a Administração, **logo de iniciativa concorrente e não apenas do Chefe do**

**Executivo.** (STF. RE 570392, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, repercussão geral).

- **Norma que impede nepotismo no serviço público não alcança servidores de provimento efetivo:** o STF afirmou que a vedação ao nepotismo não pode alcançar os servidores admitidos mediante prévia aprovação em concurso público, ocupantes de cargo de provimento efetivo, haja vista que isso poderia inibir o próprio provimento desses cargos, violando, dessa forma, o art. 37, I e II, da CF/88, que garante o livre acesso aos cargos, funções e empregos públicos aos aprovados em concurso público (STF. Plenário. ADI 524/ES, rel. orig. Min. Sepúlveda Pertence, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20/5/2015);
- **Não é nepotismo se a pessoa nomeada possui um parente no órgão, mas sem influência hierárquica sobre a nomeação:** segundo o STF “a incompatibilidade da prática enunciada na SV 13 com o art. 37 da CF/88 não decorre diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público, mas de presunção de que a escolha para ocupar cargo de direção, chefia ou assessoramento tenha sido direcionado à pessoa com relação de parentesco com quem tenha potencial de interferir no processo de seleção” (STF. 2ª Turma. Rcl 18564/SP, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 23/2/2016);
- **Não é nepotismo a nomeação para cargos de natureza política:** o STF tem posição consolidada no sentido de que a Súmula Vinculante 13 não se aplica às nomeações para cargos de natureza política, como nos casos de secretários ou ministros de Estado (STF. Rcl 22339 AgR/SP, Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 4/9/2018).
- Quanto à nomeação para cargos de natureza política, fique atento que **caracterizará** nepotismo caso fique demonstrada a inequívoca falta de razoabilidade na nomeação por **manifesta ausência de qualificação**

**técnica ou inidoneidade moral** do nomeado. (STF. 1ª Turma. Rcl 28024 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 29/05/2018)

## PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

- Exige que a Administração Pública torne públicos seus atos, não basta que a publicação dos atos administrativos, ela deve ser feita de forma clara, permitindo que os cidadãos possam exercer fiscalização social
  - **Objetivo:** assegurar a transparência ou visibilidade da atuação administrativa, possibilitando o exercício do controle pela Administração Pública.
  - Não se pode confundir publicidade com publicação, esta é apenas uma das formas de garantia aquela.
- A lei deve restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.
- A CF/88 afirma que **o princípio da publicidade não é absoluto** e deverá ser assegurado o sigilo.




Art. 5º. (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;**

- Há, no mais, um importante julgado do STJ em que foi decidido que o Ministério das Relações Exteriores não pode sonegar o nome de quem recebe passaporte diplomático.

Com efeito, **o nome de quem recebe um passaporte diplomático emitido por interesse público não pode ficar**

**escondido do público.** O interesse público pertence à esfera pública e o que se faz em seu nome está sujeito ao controle social, não podendo o ato discricionário de emissão daquele documento ficar restrito ao domínio do círculo do poder. A noção de interesse público não pode ser linearmente confundida com "razões de Estado", e, no caso concreto, é incompatível com o segredo da informação. (STJ. MS 16.179/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Primeira Seção, julgado em 09/04/2014)

-  Foi decidido que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. (STF. ARE 652777, Relator(a): Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2015)
-  Sobre o tema, o STF declarou inconstitucional dispositivo de lei que previa a obrigatoriedade de publicação dos custos dos atos do Executivo efetuados em jornais ou veículos similares (ADI 2.472/RS).
-  Por fim, o STF entende que, em havendo conflito entre o princípio da publicidade e o da independência dos poderes, esse último deve preponderar quando um parlamentar solicita, diretamente, ao Chefe do Poder Executivo informações e documentos sobre a gestão pública. Assim, o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e das normas de regência desse direito. (STF. Plenário. RE 865401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/4/2018, repercussão geral)

- **Enunciado 15 da I jornada de Direito Administrativo:** A administração pública promoverá a publicidade das arbitragens da qual seja parte, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

## PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

**PGE** Foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98 e, portanto, é **o único dos princípios expressos que não faz parte da redação original da CF/88.**

- Objetivo: substituir a Administração Pública burocrática pela **Administração Pública Gerencial.**

**PGE** O princípio exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, José dos Santos Carvalho define:

- **Eficiência:** diz respeito a conduta dos agentes.
- **Eficácia:** tem relação com os meios empregados pelos agentes.
- **Efetividade:** é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas.

**PGE** A CF/88 faz referência a observância do princípio nos art. 37, § 8º (contrato de gestão e contrato de desempenho), art. 37, § 3º, I (serviços públicos), art. 74, II (sistema de controle interno da Administração Pública), art. 144, § 7º (segurança pública).

## PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS E PRINCÍPIOS INFRALEGAIS

- Ainda que não encontrados expressamente na CF/88, há princípios que podem ser desta extraídos.
- São exemplos: princípio da razoabilidade (inc. LXXVIII do art. 5º), princípio da licitação (inc. XXI do art. 37), princípio da probidade (§ 4º do art. 37), princípio do concurso público (inc. II do art. 37).

## PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

- São considerados implícitos, pois não estão no texto da CF/88. Entretanto estão expressamente previstos na Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo Federal:

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

- Rafael Carvalho: tem prevalecido a tese da fungibilidade entre os citados princípios que **se relacionam com os ideais igualdade, justiça material e racionalidade**, consubstanciando importantes instrumentos de contenção dos possíveis excessos cometidos pelo poder público.

- **Princípio da Razoabilidade:** a Administração ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional. O princípio da razoabilidade aparece como relevante instrumento de controle da atividade legislativa.

- **Princípio da Proporcionalidade:** a adequação entre os meios utilizados e os fins pretendidos (princípio da vedação de excesso). Quando se fala em vedação de imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior aqueles estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

- Embora o Judiciário não possa substituir a Administração na punição do servidor, pode determinar, **em homenagem ao princípio da proporcionalidade, a aplicação de pena menos severa, compatível com a falta cometida e a previsão legal.** (STF. RMS 21791/DF. Relator Min. Carlos Brito. DJE 11.02.2005)
- Quanto a **razoabilidade**, o STF, na ADI 4467/DF, no uso da





técnica da interpretação conforme, reconheceu a constitucionalidade do art. 91-A da Lei 9.504/97, afastando-se a interpretação da exigência cumulativa da apresentação, no momento da votação, do documento de identificação com foto e título de eleitor. Na visão do STF, a exigência foi desmedida e irrazoável. (STF. ADI 4467 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/2010)


- Segundo o STF, não é **razoável** o fato de o edital de concurso emprestar ao tempo de serviço público pontuação superior a títulos referentes a pós-graduação. (STF. RE 205535 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 22/05/1998)

Na jurisprudência do STJ observamos o interessante precedente em que se reconheceu a falta de razoabilidade da exclusão de candidato em concurso público por não atender à convocação para a segunda fase efetuada em Diário Oficial. Na situação concreta, a convocação para a prova discursiva deu-se depois de oito anos! Desse modo, **não seria razoável exigir do administrado que, durante tal prazo, acompanhasse diariamente o Diário Oficial na esperança de sua convocação.** (STJ. AgRg no RMS 23.467/PR, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 15/03/2011)

## PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA

 Controle que a administração exerce sobre os seus próprios atos, o que lhe confere a prerrogativa de anulá-los ou revogá-los.

 **Sumula 437 do STF:** A administração pode **anular** seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam **ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de **conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

 Atenção com o prazo decadencial:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.

- **Súmula 633 do STJ:** A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.
- O STF definiu determinadas situações em que, mesmo passando-se mais de 5 anos, a anulação do ato é possível. Isso pode ocorrer tanto pela caracterização, no caso concreto, da **má-fé do interessado** (parte final do art. 54 da Lei 9.784/99), quanto porque o prazo decadencial não se aplica quando o ato a ser anulado **afronta diretamente a Constituição Federal**.
- Ainda nesse assunto, entende o STF que a Administração Pública não pode, depois de terem se passado mais de 5 anos, anular a anistia política concedida mesmo que, antes de completar este prazo, a AGU tenha emitido nota questionando os critérios adotados na concessão. (STF. 1ª Turma. RMS 31841/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 2/8/2016)
- Como bem ressalta a Súmula 674 do STF: *“a anistia prevista no art. 8º do ADCT não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em razão de atos praticados por motivação política”*.
- No mais, o art. 54 da Lei 9.784/99 aplica-se às hipóteses de auditorias realizadas pelo TCU em âmbito de controle de legalidade administrativa. Em outras palavras, ao realizar controle de legalidade administrativa, o TCU somente poderá questionar a validade de atos que não tenham mais

de 5 anos. Passado este prazo, verifica-se a decadência. (STF. MS 31344, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 23/04/2013)

- Entretanto, deve ficar claro que o entendimento acima referenciado não se aplica aos processos de tomadas de contas. Isso porque tais procedimentos são regidos pela Lei 8.443/92, que se constitui em norma especial. (STF. 1ª Turma. MS 35038 AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 12/11/2019)
- Atenção com o importante precedente do STF que declarou não existir direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório quando a vacância do cargo ocorre na vigência da CF/88, que exige a submissão a concurso público (art. 236, § 3º). Segundo o STF, o prazo decadencial não se aplica quando o ato a ser anulado **afronta diretamente a Constituição Federal**. (STF. MS 26860, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2014)

Também deve ficar claro que se aplica o art. 54 mesmo para os atos praticados antes da vigência da Lei 9.784/99. Com efeito, caso a administração tenha praticado ato ilegal anterior a 01/02/1999 (data de vigência da Lei 9.784/99), o prazo decadencial de cinco anos se iniciou nesta data, decaindo, portanto, em 01/02/2004. (STJ. REsp 1270474/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2012)

- Se a invalidação do ato administrativo repercute no campo de interesses individuais, faz-se necessária a **instauração de procedimento administrativo que assegure o devido processo legal e a ampla defesa**.

- **Enunciado 15 da I Jornada de Direito Administrativo:** O exercício da autotutela administrativa, para o desfazimento do ato administrativo que produza efeitos concretos favoráveis aos seus destinatários, está condicionado à prévia intimação e oportunidade de contraditório aos beneficiários do ato.
- No mais, segundo o STF, a prerrogativa de a Administração Pública controlar seus próprios atos não prescinde (não dispensa) a instauração

de processo administrativo no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa. (STF. Plenário. MS 25399/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 15/10/2014).

- **Súmula Vinculante 03-STF:** Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.
- **Princípio da sindicabilidade:** é mais amplo que o princípio da autotutela, podendo ser entendido como **a possibilidade jurídica de submeter-se efetivamente qualquer lesão de direito** e, por extensão, **as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle**, ainda que não seja o da própria Administração Pública (Poder Judiciário, por exemplo).

## PRINCÍPIO DA TUTELA OU CONTROLE

- É aquele que permite a administração pública exercer, em algum grau e medida, controle sobre as autarquias que instituir.
- Conhecido também como princípio do controle, permite que a administração pública direta fiscalize e controle as atividades exercidas pelas entidades da administração pública indireta, a fim que cumpram as finalidades legais reproduzidas em seus atos constitutivos.

## PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- O prestador do serviço deve prestar o serviço adequadamente, em conformidade com as normas vigentes.

- O princípio da continuidade está ligado a prestação de serviços públicos e, no caso dos contratos de concessão, tem fundamento expresso no art. 6º da Lei nº 8.987/95.
- **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia** na sua prestação e modicidade das tarifas.
- Veja o conceito de serviço adequado na Lei 8.987/95:


Art. 6º (...)

§ 1º **Serviço adequado** é o que satisfaz as condições de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia** na sua prestação e modicidade das tarifas.

- Hipóteses de interrupção do serviço público:
  - 1. Em caso de emergência,
  - 2. Por razões de ordem técnica ou de segurança,
  - 3. Por causa de inadimplemento do usuário.
  - No mais, a divulgação da suspensão no fornecimento de serviço de energia elétrica por meio de emissoras de rádio, dias antes da interrupção, satisfaz a exigência de aviso prévio, prevista no art. 6º, § 3º, da Lei 8.987/95. (STJ. 1ª Turma. REsp 1270339-SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 15/12/2016)

## PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

- Compreende dois sentidos:
  - Objetivo: estabilização do ordenamento jurídico (certeza do direito),
  - Subjetivo: proteção da confiança das pessoas em relação às expectativas geradas por promessas e atos estatais.

-  O art. 2º da Lei nº 9.784/99, impõe a interpretação da norma administrativa de forma a garantir o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

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

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

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**.

 LINDB:

- Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que **estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado**, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.
- Art. 24. **A revisão**, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as **orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas**.
- Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e

especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

- Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica** na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
- Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.
- **Súmula 249-TCU:** É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.
- É semelhante o entendimento do STJ no caso de verba paga indevidamente a servidor em decorrência de erro operacional da Administração Pública, quando se constata que o recebimento pelo beneficiado se deu de boa-fé.
- Nessas situações, não é devida a devolução de verba paga indevidamente a servidor em decorrência de erro operacional da Administração Pública, desde que se constate que o recebimento pelo beneficiado se deu de boa-fé. (STJ. AgRg no REsp 1560973/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 05/04/2016)

## PRINCÍPIO DA CONFIANÇA E BOA-FÉ

- A confiança está atrelada à segurança jurídica, remetendo-nos a ideia de que os atos praticados pelo poder público são legítimos (presumem-se legais e

verdadeiros), de tal sorte que os atos devem ser preservados em nome da boa-fé.

É interessante saber que, por força dos princípios da confiança legítima e da boa-fé, a **eventual declaração de nulidade do contrato administrativo não tem o condão de exonerar a Administração Pública do dever de indenizar as obras já realizadas**, desde que (1º) tenha ela, Administração, auferido vantagens do fato e (2º) que a irregularidade não seja imputável ao contratado. (STJ. REsp 317.463/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/03/2004)

■ Enquanto a segurança jurídica possui caráter amplo, a confiança legítima tutela, tão somente, a esfera jurídica do particular, protegendo-o da atuação arbitrária do estado.

- ***Venire contra factum prorium e confiança legítima***: a proteção da confiança do administrado por meio da exigência de atuação leal e coerente do Estado ocorre, ainda, a partir da teoria dos atos próprios.
- O objetivo principal é evitar atuações contraditórias e desleais nas relações jurídico-administrativas, com violação aos princípios da proteção da confiança legítima e da boa-fé.

## PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

- Obriga a Administração a explicitar o fundamento normativo de sua decisão, permitindo ao administrado avaliar a decisão administrativa.
- Não exige formas específicas.

Assim, caso, por exemplo, um servidor público seja removido sem motivação, a Administração poderá apresentar posteriormente a motivação que levou àquele ato. Tal motivação pode ocorrer, até mesmo, após a apresentação de



mandado de segurança pelo servidor. (STJ. AgRg no RMS 40.427/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 03/09/2013)

■ Observe, no mais, que a motivação deve ser explícita, clara e congruente, veja o que diz interessantes enunciados da I Jornada de Direito Administrativo:

- **Enunciado 04:** O ato declaratório da desapropriação, por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, deve ser motivado de maneira explícita, clara e congruente, não sendo suficiente a mera referência à hipótese legal.
- **Enunciado 12:** A decisão administrativa robótica deve ser suficientemente motivada, sendo a sua opacidade motivo de invalidação.

■ Motivação aliunde:


Lei 9.784, Art. 50, § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas**, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

■ Motivo não se confunde com motivação, motivo é elemento da formação do ato em si.

■ A LINDB agora apresenta uma nova função para a motivação:

- Art. 20 (...) Parágrafo Único: a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

## PRINCÍPIO DA REALIDADE

-  A sujeição da administração aos fatos reais evita a insegurança social, pois é assegurado aos cidadãos que a incidência da norma administrativa não ignorará a realidade em que se insere.
- Este princípio ganhou ainda mais relevância com as recentes alterações sofridas pela LINDB. (Arts. 21 e 22)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa **deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.**

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão **consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a

natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

- Evidenciar a veracidade das circunstâncias fáticas que envolve a conduta pública é tarefa essencial do Estado.

## PRINCÍPIO DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO

- É necessário de conferir maior legitimidade a atuação do poder público, que leva ao surgimento de novos mecanismos de participação popular na elaboração de normas e na tomada de decisões administrativas.
  - Maria Sylvia Zanella: *o princípio da consensualidade é uma das tendências atuais do Direito Administrativo, no sentido de que se tenta reduzir a unilateralidade das decisões e ampliar o consenso nas relações entre a Administração e o cidadão*”.
- Um exemplo de administração consensual ou negociada são os modelos de colaboração entre o estado e as pessoas não estatais sem fins lucrativos.
- Note que a Lei 13.460/17, previu a participação do usuário no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I - **participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;**

(...)

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - **promover a participação do usuário na administração pública**, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

(...)

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, **a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.**

- Um exemplo de participação na administração é a previsão, na Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) da realização de audiência pública e consulta pública no processo de tomada de decisão dessas entidades.



## LEGISLAÇÃO LOCAL

### Processo Administrativo Estadual

Lei Estadual nº 6.161, de 26/06/2000.

#### Princípios:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. *(redação integralmente similar à da lei federal)*

**Motivação aliunde**

Art. 50 § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. *(redação integralmente similar à da lei federal)*

**Autotutela**

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. *(redação integralmente similar à da lei federal)*

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. *(redação integralmente similar à da lei federal, INCLUSIVE O PRAZO)*