

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Albério Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Albérico Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS



Autor

Albério Júnio Rodrigues de Lima

Mestrando em Direito (Universidade de Brasília). Especialista em Gestão da Administração Pública (Universidade Castelo Branco). Bacharel em Direito (Universidade de Brasília). Gestor Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Design Instrucional

NT Editora

Projeto Gráfico

NT Editora

Revisão

Tuanne Rabelo

Capa

NT Editora

Editoração Eletrônica

NT Editora

Ilustração

NT Editora

NT Editora, uma empresa do Grupo NT

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Lima, Albério Júnio Rodrigues de.

Introdução ao direito administrativo/ Albério Júnio Rodrigues de Lima – 1. ed. – Brasília: NT Editora, 2014.

96 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-85-68004-04-3

1. Direito administrativo. 2. Estado.

I. Título

Copyright © 2014 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e também como fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



Saiba Mais

Este ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



Importante

O conteúdo indicado com este ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



Dicas

Este ícone apresenta dicas de estudo.



Exercícios

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



Exercícios

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

Bons estudos!

Sumário

1. DIREITO ADMINISTRATIVO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	7
1.1 Conceito.....	7
1.2 Regime jurídico administrativo.....	9
1.3 Fontes do direito administrativo.....	10
1.4 Princípios do direito administrativo.....	11
2. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	22
2.1 Deveres e poderes na administração pública.....	22
2.2 Administração direta.....	28
2.3 Administração indireta.....	31
3. ATOS ADMINISTRATIVOS.....	38
3.1 Atos/fatos da administração X atos/fatos administrativos.....	38
3.2 Conceito.....	39
3.3 Elementos dos atos administrativos.....	40
3.4 Atributos dos atos administrativos.....	44
3.5 Classificação dos atos administrativos.....	46
3.6 Espécies de atos administrativos.....	47
3.7 Extinção dos atos administrativos.....	48
4. AGENTES PÚBLICOS.....	54
4.1 Classificação dos agentes públicos.....	54
4.2 Disposições Constitucionais.....	56
4.3 Regimes jurídicos dos servidores públicos civis da União – Lei N° 8.112/90... 57	
5. INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA E RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	81
5.1 Formas de intervenção do Estado na propriedade privada.....	81
5.2 Conceito de responsabilidade civil e sua evolução.....	88
5.3 Causas excludentes de responsabilidade.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	96

Bem-vindo(a) ao curso de Introdução ao Direito Administrativo!

O direito administrativo, como ramo do direito público, rege a grande maioria das atividades desenvolvidas pela administração pública, em qualquer nível da federação. O seu conhecimento é essencial para que ocorra a observância da legalidade, que deve pautar a atuação do Estado, que se dá pelas práticas e atribuições desempenhadas pelos seus agentes, tendo como finalidade maior o alcance do interesse público.

Ainda nesse sentido, a disciplina em questão é essencial para que a gestão pública seja implementada de modo correto e os seus princípios devem guiar a conduta do administrador, a fim de que seja possível o alcance de tal interesse público com a devida transparência e isonomia, dentro de padrões éticos e de moralidade.

É de se mencionar que, por serem assuntos relacionados a objetos específicos de estudo, os seguintes temas serão tratados em outras oportunidades: administração pública e seu controle, licitações, contratos administrativos e convênios.

Este curso tem a finalidade de dotar o profissional de instrumentos básicos para a compreensão do funcionamento de alguns institutos do Direito Administrativo, dando-lhe uma visão ampla das normas que disciplinam a atuação dos gestores públicos e do próprio Estado.



A todos, uma ótima leitura!
Bom estudo!

1. DIREITO ADMINISTRATIVO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

1.1 Conceito

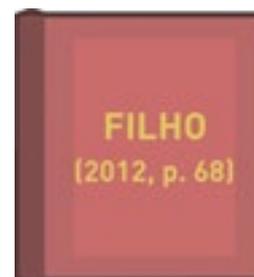
Para Meirelles (2008, p. 40), “Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar, concreta, diretamente e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.



De forma semelhante, Di Pietro (2005) diz que “Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.



Ainda no campo conceitual, o direito administrativo é visto por Justen Filho (2012, p. 68) como “o conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho”.



Dos diversos conceitos apresentados, percebem-se alguns elementos comuns. O primeiro deles é que, justamente por ser um ramo do direito, constitui-se como um conjunto de regras e princípios jurídicos que devem ser observados pelo próprio Estado.

O segundo ponto é que o Estado deve observar tais normas para que possa cumprir os seus fins e, ainda, organizar a sua estrutura para o alcance desses fins. Diversos são os fins aos quais o Estado se destina, mas em palavras simples, pode-se dizer que o Estado deve garantir os direitos fundamentais da sociedade e cumprir os seus objetivos. No caso brasileiro, tais objetivos são expostos claramente no art. 3º da Constituição Federal de 1988, transcrito a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por outro lado, a Constituição também traz os direitos fundamentais, entre os quais é possível mencionar, apenas como exemplo, a liberdade de expressão; a liberdade de locomoção; a liberdade religiosa; o direito de propriedade; a defesa do consumidor; os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança); entre outros.

Ressalte-se, porém, que as normas jurídicas servem também para organizar as estruturas do Estado e a ação dos seus órgãos e agentes.

Por fim, o direito administrativo normatiza as atividades administrativas do Estado, sendo elas as seguintes:

1. Fomento;
2. Polícia administrativa;
3. Serviço público;
4. Intervenção administrativa.

Para Alexandrino; Paulo (2006, p. 15), o **fomento** se refere à atividade estatal de incentivo à iniciativa privada, que seja de interesse do Estado. Pode ocorrer, entre outras situações, por meio de subvenções sociais ou de incentivos fiscais.

Para Justen Filho (2012, p. 99), o fomento “envolve a competência para aplicar recursos públicos e adotar providências destinadas a orientar o uso de recursos privados visando a incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas para atingir os fins constitucionalmente protegidos”.

Um exemplo claro dessa hipótese se dá com a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI), que se trata de um imposto federal. Recentemente, em 2008, tivemos uma grave crise econômica mundial que teve início nos Estados Unidos e se alastrou por todo o mundo. A fim de não comprometer a economia, o Estado, entre várias outras medidas, reduziu o IPI de veículos e de produtos da chamada “linha branca” – eletrodomésticos, a fim de aumentar o consumo interno nesses setores e manter, por exemplo, os níveis de emprego¹.

É oportuno lembrar que o fomento deve estar voltado a atender, em última análise, ao interesse público. Assim, é legal a ação governamental que venha a fomentar um setor para que se mantenham ou se aumentem os índices de emprego, ao passo que, se a finalidade do fomento for permitir aumento no lucro de sócios-diretores de empresas com atuação nas áreas beneficiadas, a ação governamental não o é.

A atividade de **polícia administrativa** se apresenta no poder de polícia da administração, que permite as restrições e limitações aos administrados em prol do interesse público, a exemplo de fiscalizações sanitárias e concessões de licenças (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 15).

O **serviço público**, segundo Cretella Júnior (1980, p. 55-60), é “toda a atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público”. Para Meirelles (2003, p. 319), serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. Assim, observam-se como exemplos de serviços públicos os serviços de transporte e de segurança pública, entre outros.

1. Segundo o TCU, entre as ações do governo para conter a crise, tem-se: “aumento da oferta de crédito para o setor automotivo; isenção do IPI de carros de motor 1.0 e do IOF nos financiamentos de motocicletas, motonetas e ciclomotores”, além disso, “disponibilização, em novembro de 2008, de crédito de R\$ 2 bilhões para estimular o consumo em diversos setores, incluindo o de móveis e eletrodomésticos; redução do IPI de fogões, geladeiras, lavadoras e tanques em abril de 2009”.

Por fim, a **intervenção administrativa** se dá nos casos em que Estado regula e fiscaliza a atividade econômica ou ainda quando o próprio Estado age diretamente na atividade econômica, o que se dá por meio de empresas estatais. Nessa situação, o Estado age conforme as normas do direito privado, porém com a observação de várias normas constitucionais que impõem regras concernentes à fiscalização financeira e orçamentária, entre outras (Di PIETRO, 2004, p. 60).

Exercitando o conhecimento...

Faça a ligação entre os itens que seguem.

Ocorre nos casos em que Estado regula e fiscaliza a atividade econômica ou, ainda, quando o próprio Estado age diretamente na atividade econômica, o que se dá por meio de empresas estatais.

FOMENTO

Apresenta-se no poder de polícia da administração, que permite as restrições e limitações aos administrados em prol do interesse público, a exemplo de fiscalizações sanitárias e concessões de licenças.

INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA

É toda a atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público.

POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Refere-se à atividade estatal de incentivo à iniciativa privada, que seja de interesse ao Estado.

SERVIÇO PÚBLICO

1.2 Regime jurídico administrativo

Quando se fala em direito administrativo, tem-se em mente a ideia de que o Estado busca atingir fins de ordem pública, como já visto nos conceitos apresentados e que, para tanto, necessita estar em uma posição de superioridade em relação aos administrados.

Enquanto no direito privado as relações entre as partes envolvidas estão horizontalmente em um mesmo plano, no direito público percebe-se uma relação de superioridade, polarizada, na qual o Estado se encontra num polo e os particulares em outro. Assim, o Estado está em uma posição ascendente, de modo que não se fala em horizontalidade, mas sim, em verticalidade.



Diante do exposto, percebe-se que o Estado possui privilégios para determinar e fazer cumprir suas diretrizes e determinações, desde que obedecidos certos parâmetros. Assim, “o regime jurídico administrativo baseia-se em duas acepções: prerrogativas e sujeições”. As prerrogativas conferem ao Estado a supremacia ante o particular para o alcance do bem comum. Por outro lado, as sujeições impõem restrições e limites à atuação do Estado.

Tais aspectos são resumidos nos seguintes princípios que serão tratados adiante:

1. Supremacia do interesse público;
2. Indisponibilidade do interesse público.

1.3 Fontes do direito administrativo

As fontes indicam a origem de elementos e informações que serão adotadas para estabelecer regras de convivência, normatizando condutas em busca de eliminar aquelas consideradas reprováveis pela coletividade. Assim, no âmbito do direito, as fontes indicam os fundamentos sobre o qual se ampara o sistema jurídico e delinham, não só as condutas dos indivíduos, como também a conduta do próprio Estado, uma vez que vivemos em um Estado de Direito, sob o império da lei.

Assim, temos que no âmbito do direito administrativo, as fontes amparam o sistema e a relação Estado-administrado, de modo a permitir que sejam atingidas as finalidades estatais relacionadas ao cumprimento do interesse público.

Temos, então, no direito administrativo, as seguintes fontes:

1. Lei;
2. Doutrina;
3. Jurisprudência;
4. Costume;
5. Princípios gerais de direito.



A **lei** é a **fonte primária** do direito administrativo, ou seja, é a fonte principal desse ramo do direito. Nesse contexto se enquadram também as várias modalidades de atos normativos.

A **doutrina**, por sua vez, é o sistema teórico de princípios e regras aplicáveis ao direito administrativo com base nas lições de estudiosos e operadores do direito. Assim, as doutrinas são divulgadas por meio de livros e artigos jurídicos, disseminadas em congressos e fóruns, entre outros.



A **jurisprudência** é a representação da reiteração de decisões e julgados dos tribunais, em um mesmo sentido, a respeito de um determinado assunto.

O **costume**, no âmbito do direito administrativo, também é considerado uma fonte, uma vez que a praxe administrativa ainda preenche lacunas e insuficiências legislativas. No entanto, tal fonte, dado o princípio da legalidade que rege o direito administrativo, deve ser observada com algumas restrições e não de forma ampla, como as demais.

Por fim, os **princípios gerais do direito**, que são os pilares sobre os quais se amparam todo o ordenamento jurídico, também se configuram como fontes do direito administrativo.

1.4 Princípios do direito administrativo

Segundo a Constituição Federal de 1988, no caput do seu art. 37,

“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...**” (grifos nossos).

Exercitando o conhecimento...

Quais são os 5 princípios fundamentais informadores de toda a atividade realizada pela administração pública apresentados pela Constituição Federal de 88?

- Legalidade, assertividade, moralidade, publicação e eficiência.
- Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
- Definição clara, impessoalidade, mortalidade, motivação e providência.
- Impessoalidade, correição, assertividade, publicação e eficiência.

A pergunta a ser feita é a seguinte: são apenas esses os princípios do direito administrativo ou existem outros? A resposta é simples, mas nem por isso fácil. Existem vários normativos que tratam de diversos princípios e ainda existem, além dos princípios expressos, constantes claramente no texto legal, os implícitos², mesmo no âmbito da própria Constituição, que precisam de uma leitura mais acurada para a sua análise.

Assim, apenas como exemplo, além desses princípios expressos na Constituição, é possível fazer menção à Lei nº 8.666/93 que traz expressamente, no seu Art. 3º:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos**”. (grifos nossos).

2. Há de se lembrar que princípios implícitos são aqueles que não estão escritos expressamente no texto, e devem ser inferidos da leitura da Constituição e demais normativos.

Convém mencionar que, além da menção expressa a alguns dos princípios constitucionais, faz menção a alguns aplicáveis a licitações. No mesmo sentido, observe-se o Art. 2º da Lei nº 9.784/99, segundo o qual:

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.

No entanto, alguns princípios como a supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público, da autotutela, entre vários outros, não estão expressamente previstos, mas nem por isso são menos importantes, de modo que, abaixo, apresentamos alguns dos princípios que são mais importantes por ter ampla aplicação em todo o direito administrativo, ao passo que alguns daqueles expostos nos dispositivos legais mencionados são aplicados somente a alguns aspectos, como o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que só se dá em casos de licitação. Assim, temos os seguintes princípios:

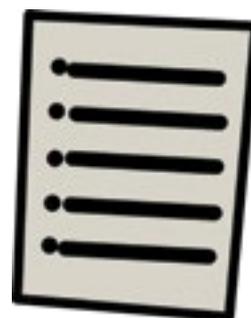
1. Princípio da legalidade;
2. Princípio da impessoalidade;
3. Princípio da moralidade;
4. Princípio da publicidade;
5. Princípio da eficiência;
6. Princípio da supremacia do interesse público;
7. Princípio da indisponibilidade do interesse público;
8. Princípio da autotutela;
9. Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Princípio da legalidade

Assim diz o Art. 5º, II, da CF 88 ao tratar da observância à lei: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Do dispositivo constitucional fica claro que os indivíduos podem fazer qualquer coisa, desde que não seja proibido por lei.

Atualmente, com o Estado de Direito, não só os indivíduos como também o próprio Estado se submetem à vontade da lei. Os indivíduos da forma já vista. No entanto, a fim de que existam maiores garantias para a sociedade, em termos de garantia dos seus direitos fundamentais, segundo Di Pietro (2004, p. 67-68) “a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”. Percebe-se que é uma posição exatamente oposta à dos administrados. Estes podem fazer tudo que a lei não proíba, ao passo que a administração só pode fazer o que a lei permite.

A vontade da administração advir da lei tem ainda outro amparo, além da garantia aos direitos fundamentais. Segundo Vieira (2004, p. 12), “considerando que a Administração Pública apenas pode percorrer os interesses públicos, bem como que não existe interesse público que não tenha respal-



do na lei, não há que se negar que toda a atuação do Poder Público deve dar-se nos estritos termos legais”. Apenas para arrematar o que já foi exposto sobre o assunto, para Justen Filho (2012, p. 173), “a legalidade está abrangida na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei [...] de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade”.

Exercitando o conhecimento...

Quando há a afirmação de que o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe e que a administração só pode fazer o que a lei determina ou autoriza, estamos nos referindo a qual princípio?

- Legalidade.
- Obrigatoriedade.
- Moralidade.
- Proporcionalidade.

Princípio da impessoalidade

Conforme lição de Medauar (2012, p. 137) “os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade apresentam-se intrincados de maneira profunda”, uma vez que se relacionam entre si e servem de parâmetro uns para os outros.

Segundo Furtado (2007, p. 99-102), o princípio da impessoalidade deve ser observado sob três perspectivas:

- a) Dever de isonomia por parte da administração pública.
- b) Dever de conformidade ao interesse público.
- c) Imputação dos atos praticados pelos agentes públicos diretamente às pessoas jurídicas em que atuam.



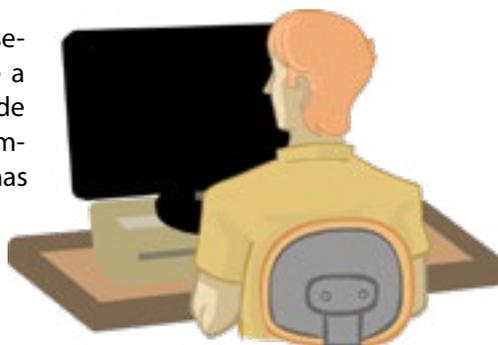
Segundo o autor, pela primeira perspectiva, “o princípio da impessoalidade requer que a lei e a Administração Pública confirmem aos particulares tratamento isonômico, vale dizer, não discriminatório”. É possível, porém, tratar aqueles que são diferentes, de modo diferente, na exata medida dessas diferenças. Assim, existem vagas reservadas a portadores de deficiência física ou a idosos, por exemplo. Tais situações não são discriminatórias.

Na segunda perspectiva, vale lembrar, o dever de conformidade ao interesse público equipara-se à ótica da finalidade, segundo a qual o administrador que se desviar do interesse público, praticando ato de favorecimento ou de perseguição, haverá desvio da finalidade e, portanto, ofensa ao princípio da impessoalidade.

Por fim, a terceira perspectiva “retira dos agentes públicos a responsabilidade pessoal, perante terceiros, pelos atos que praticam”.

Princípio da moralidade

A respeito da moralidade, trata-se de princípio segundo o qual o administrador, além de atuar conforme a lei, deve agir de boa-fé, com ética e honestidade. Andrade (2012, p. 14) traz um exemplo simples que facilitará a compreensão: determinado prefeito, após ter sido derrotado nas eleições do município, às vésperas do encerramento do mandato, congela o IPTU, com a intenção de reduzir as receitas e inviabilizar a administração. Ainda que tenha agido conforme a lei, agiu com inobservância da moralidade administrativa.



Foi nesse espírito que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13, que veda o nepotismo nos três poderes e que assim diz:

“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.”



É de se mencionar que a improbidade administrativa está inserida também como inobservância ao princípio da moralidade. Além disso, a própria Constituição prevê como ferramenta para corrigir eventuais desvios em relação a tal princípio a **Ação Popular**, conforme se vê no dispositivo a seguir:

“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;” (grifos nossos).

Verifica-se, do dispositivo constitucional, que todo cidadão pode propor Ação Popular em juízo, caso haja ato lesivo à moralidade administrativa.

Princípio da publicidade

O princípio da publicidade guarda íntima relação com a transparência que deve reger a gestão da coisa pública. Até recentemente, a ideia de publicidade, além da transparência, estava relacionada ao fornecimento de informações armazenadas em bancos de dados, desde que solicitadas. Observe-se a previsão constitucional a respeito do tema:

Ação Popular: garantia constitucional destinada a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas. Leva em conta, principalmente, a moralidade administrativa, estimulando o cidadão a se tornar um guardião do patrimônio público.

“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;”

As vedações que existem estão relacionadas à segurança da sociedade e do Estado, bem como aos direitos personalíssimos, como a proteção à imagem, à intimidade e à honra, por exemplo.



É importante mencionar que, caso as informações estejam em bancos de dados públicos e não sejam fornecidas ou corrigidas pela autoridade competente, cabe **habeas data** para a obtenção ou correção das informações.

Art. 5º. [...]

LXXII – conceder-se-á “habeas-data”:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Ocorre que recentes modificações têm alterado o entendimento a respeito do acesso à informação e, conseqüentemente, à publicidade, uma vez que determinam que o poder público deve ter uma postura proativa em termos de permitir o acesso à informação.

Nesse contexto, temos então o seguinte dispositivo da lei de licitações que determina a divulgação na internet de empresas favorecidas em cada exercício financeiro.

Art. 3º. [...]

§13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

Porém grande impacto se deu com base na recente Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011³, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Tal Lei busca cumprir as previsões constitucionais contidas no art. 5º, XXXIII, no art. 37, §3º, II, bem como no art. 216, §2º, da CF 88, transcritos a seguir:

3. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Último acesso em 01 jun 2012.



Habeas data: é o remédio jurídico-processual da natureza constitucional destinado a assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante do registro ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público e para retificação de dados.

“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;”

“Art. 37 [...]”

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

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

“Art. 216 [...]”

§ 2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

A LAI tem caráter amplo, sendo aplicada a todos os poderes, órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal e municípios e enfatiza o direito fundamental de acesso à informação, ratificando o princípio da publicidade que, nos termos do Art. 2º da Lei, “[...] refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas [...]”, configurando-se como a regra geral a ser observada, sendo o sigilo a exceção.

Por fim, salienta-se que no âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012⁴ traz um capítulo que trata da transparência passiva (arts. 9º a 24), que caracteriza o nome dado às medidas reativas da administração pública a pedidos dos cidadãos, por meio do “Serviço de Informação ao Cidadão” e, ainda, um capítulo que alude à transparência ativa (arts. 7º e 8º) que é o “dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas [...]”, tratando-se, pois, de prática proativa, o que deve trazer modificações na postura da Administração Pública.



Exercitando o conhecimento...

Uma das possíveis aplicações do princípio da impessoalidade é impedir que servidores públicos se identifiquem pessoalmente como autores dos atos administrativos que praticam.

() Certo.

() Errado.

4. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.
Último acesso em 01 Jun 2012.

Princípio da eficiência

O princípio da eficiência adquiriu *status* constitucional com a Emenda Constitucional nº 19/1998 e relaciona-se a aperfeiçoamentos que devem ser implementados pela administração pública a fim de melhorar os seus serviços.

Para Medauar (2012, p. 141), “a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública [...] e determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir os resultados que satisfaçam as necessidades da população”.



Princípio da supremacia do interesse público

Como já mencionado anteriormente, a supremacia do interesse público é um dos fundamentos sobre o qual repousa todo o direito administrativo. Segundo Vieira (2004, p. 13), a supremacia do interesse público

“afirma que aqueles que têm o dever de buscar a satisfação do interesse público devem ter privilégios e prerrogativas jurídicas de modo a que se coloquem em uma posição de superioridade em relação àqueles que perseguem a satisfação de interesses privados. No confronto entre o interesse público e o privado, aquele deve prevalecer”.

É importante ainda, nesse sentido, perceber que o interesse público em questão é o primário, ou seja, aquele relativo à coletividade e ao fim mediato da administração pública, e não ao interesse público secundário, relativo apenas à administração ou ao administrador (ANDRADE, 2012, p. 10).

Princípio da indisponibilidade do interesse público

Para Medauar (2012, p. 142), “é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo”.

A referida doutrina traz um claro exemplo, ao dizer que “desatende ao princípio a autoridade que deixa de apurar a responsabilidade por irregularidade de que tem ciência”. Da mesma forma, “é vedado ao administrador qualquer ato que implique renúncia a direitos de receitas, multas, tributos ou tarifas, pois estas são receitas públicas, portanto, só podem ser dispensadas por lei” (GRANJEIRO; CARDOSO, 2011, p. 116).

Princípio da autotutela

Segundo Andrade (2012, p. 8), trata-se da “obrigação conferida à Administração Pública de controlar os atos que edita de modo a retirar do ordenamento jurídico aqueles que se revelarem ilegítimos ou inoportunos”.

Nesse mesmo sentido, “a Administração Pública deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que os atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los” (MEDAUAR, 2012, p. 144).

Assim, cabe ao Poder Público o dever de editar atos em conformidade com a lei e para os fins previstos em lei. Ocorre que, alguns atos podem não ser mais considerados convenientes para o alcance do interesse público, mesmo que sejam atos legais. Nesses casos, a administração pode revogar tais atos, a fim de retirá-los do ordenamento jurídico.

Por outro lado, alguns atos realizados pela administração, ainda que tenham a presunção de serem legais, podem ser considerados ilegais após análise da própria administração, de algum administrador, ou do próprio Poder Judiciário, após provocação de parte interessada. Mesmo que tais atos possam ser retirados do ordenamento por meio da ação do Poder Judiciário, o próprio Poder Público, em virtude do princípio da autotutela, também pode anular seu próprio ato.



Exercitando o conhecimento...

A administração possui a possibilidade de rever os seus atos com o objetivo de adequá-los à realidade fática em que são postos. Pode anular seus próprios atos quando ilegais ou revogá-los com base em critérios de conveniência e oportunidade.

A qual princípio a frase se refere?

- () Princípio da autotutela.
- () Princípio da indisponibilidade do interesse público.
- () Princípio da supremacia do interesse público.
- () Princípio da eficiência.

Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade

É esclarecedora a lição de Furtado (2007, p. 120) sobre o assunto. Segundo o autor:

“A razoabilidade deve ser entendida em sentido amplo: sempre que o administrador tiver que exercer sua discricionariedade e houver mais de uma opção possível em função da norma em abstrato, as circunstâncias da situação concreta devem ser consideradas para a construção da norma do caso, norma que irá restringir referida discricionariedade.

A proporcionalidade é mecanismo a ser utilizado para conter o uso da imperatividade, atributo dos atos administrativos e do poder de polícia administrativa, com o objetivo de conter ou limitar a reação da Administração Pública diante de determinadas situações em que ela se vê obrigada, inclusive, ao uso da força física.”



Assim, enquanto na razoabilidade é feita uma análise de adequação e necessidade do ato, na proporcionalidade é feita uma análise dos meios empregados quanto a determinados fins a serem atingidos, que devem ser compatíveis com o interesse público. Observe-se o que diz o art. 2º, Pará-

grafo Único, VI, da Lei 9.784/99: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.”

Exercícios

Questão 01 – A respeito do conceito de direito administrativo e dos objetivos do Estado, marque a alternativa CORRETA.

- a) Direito administrativo é um ramo do direito privado.
- b) Direito administrativo é um conjunto de regras, mas não de princípios, a serem observados pelo Estado.
- c) Garantir o desenvolvimento nacional é um dos objetivos constitucionais do Estado.
- d) O direito à educação é um direito social e, portanto, fundamental, mas não deve ser observado pelo Estado.

Questão 02 – A respeito das atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado, marque a alternativa CORRETA.

- a) O serviço público pode ocorrer, entre outras situações, por meio de subvenções sociais.
- b) A polícia administrativa permite restrições e limitações aos administrados em prol do interesse público.
- c) A intervenção administrativa, apesar de fiscalizar a atividade econômica, não a regula, pois seria afronta ao direito de propriedade do cidadão.
- d) O fomento se refere à atividade estatal de incentivo à iniciativa privada que seja de interesse do particular.

Questão 03 – Ainda quanto às atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado, marque a alternativa CORRETA.

- a) O fomento deve estar voltado ao atendimento dos interesses públicos e privados, uma vez que os setores que contarem com o auxílio do Estado irão se beneficiar.
- b) Fiscalizações sanitárias em restaurantes só envolvem as atividades de serviço público, a fim de resguardar o interesse da coletividade.
- c) A atividade de polícia administrativa do Estado é nítida nos transportes ferroviários, uma vez que a segurança nesse modal de transporte é maior.
- d) As empresas estatais representam uma forma de intervenção do Estado na economia.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

Questão 04 – A respeito do regime jurídico administrativo, marque a alternativa CORRETA.

- a) Uma das acepções do regime jurídico administrativo é a de que o Estado possui sujeições, que são restrições ou limitações à atuação do Estado.
- b) A posição de superioridade do Estado no direito administrativo se dá para que este atinja os fins privados.
- c) Tanto no direito público quanto no direito privado, as relações jurídicas são de horizontalidade entre o Estado e os administrados.
- d) As prerrogativas estão relacionadas à supremacia do Estado ante o particular para o alcance de interesses privados.

Questão 05 – A respeito das fontes do direito administrativo, marque a alternativa CORRETA.

- a) São fontes do direito administrativo: lei, legitimidade, estrutura do Estado, jurisprudência e costumes.
- b) São fontes do direito administrativo: legitimidade, doutrina, jurisprudência e princípios gerais de direito.
- c) São fontes do direito administrativo: lei, estrutura do Estado, jurisprudência, costumes e princípios gerais de direito.
- d) São fontes do direito administrativo: lei, doutrina, jurisprudência, costumes e princípios gerais de direito.

Questão 06 – A respeito dos princípios administrativos, marque a alternativa CORRETA.

- a) O administrador público só pode fazer o que está previsto em lei, ao passo que o administrado pode fazer qualquer coisa, desde que não esteja proibido por lei.
- b) O princípio da impessoalidade tem íntima relação com o dever de isonomia por parte da administração pública, mas não é necessária a conformidade com o interesse público.
- c) A improbidade administrativa é a estrita observância ao princípio da moralidade.
- d) A Lei de Acesso à Informação, apesar de enfatizar a publicidade, não produz qualquer modificação na postura da administração pública.

Questão 07 – A respeito do princípio da impessoalidade, marque a alternativa CORRETA.

- a) Quando se fala em desvio de finalidade, não há qualquer ofensa ao princípio da impessoalidade, mas sim, a outros princípios.
- b) Impessoalidade quer dizer isonomia, o que quer dizer que todos, independentemente de idade e condição física, por exemplo, são iguais em todas as situações.
- c) Ao reservar um assento preferencial para idosos, a administração pública está tratando de forma discriminatória e humilhante as pessoas idosas que ocuparem o assento, pois todos saberão que se trata de um idoso.
- d) A prática de ato de perseguição fere o princípio da impessoalidade.

Questão 08 – Ainda quanto ao princípio da moralidade, marque a alternativa CORRETA.

- a) O nepotismo não afronta o princípio da moralidade.
- b) A moralidade administrativa está relacionada à boa-fé e à honestidade da sociedade, mas não do Estado, porque este age sob o princípio da legalidade.
- c) Pela moralidade administrativa o administrador, além de atuar conforme a lei, deve agir de boa-fé, com ética e honestidade.
- d) Caso haja afronta à moralidade administrativa, o cidadão deve se utilizar do mandado de segurança em qualquer situação.

Questão 09 – A respeito dos princípios do direito administrativo, marque a alternativa CORRETA.

- a) Como a legalidade é um dos princípios, a administração pública pode adotar outros que sejam mais aplicáveis a um caso concreto e deixar o princípio da legalidade em segundo plano.
- b) Todos os princípios do direito administrativo são explícitos, em virtude do princípio da legalidade.
- c) Apenas a Constituição federal traz princípios explícitos do direito administrativo.
- d) No âmbito do Direito Administrativo, existem vários normativos que tratam de diversos princípios.

Questão 10 – São princípios constitucionais expressos do direito administrativo:

- a) legitimidade, igualdade, moralidade, proporcionalidade e eficiência;
- b) legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- c) legitimidade, impessoalidade, moralidade, proporcionalidade e eficiência;
- d) legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e eficiência.