 Jusconc

EXTENSIVO

Magistratura **FEDERAL**

 TURMA 2026

Direito Administrativo

Noções essenciais sobre Direito Administrativo

Sumário

1. INTRODUÇÃO	4
2. DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM E CONCEITO	4
2.1. Origem do Direito Administrativo	4
2.1.1. A formação do Estado moderno	4
2.1.2. A influência da Revolução Francesa no Direito Administrativo	5
2.1.3. A consolidação da autonomia: o caso Blanco e o papel do serviço público	6
2.1.4. A evolução contemporânea do Direito Administrativo	7
2.2. Conceito de Direito Administrativo	8
3. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	11
3.1. A lei e o bloco de juridicidade	12
3.2. A doutrina	13
3.3. A jurisprudência	13
3.4. Os costumes administrativos	15
3.5. Precedentes administrativos	15
4. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	17
4.1. Conceito	17
4.2. Prerrogativas e sujeições	18
5. PRINCÍPIOS REGENTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	19
5.1. Princípios basilares do Direito Administrativo: supremacia e indisponibilidade	19
5.1.1. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	19
5.1.2. Princípio da indisponibilidade do interesse público	22
5.2. Princípios expressos no art. 37, caput, CF/88	23
5.2.1. Princípio da legalidade	24
5.2.2. Impessoalidade	26
5.1.3. Princípio da moralidade	28
5.2.4. Princípio da publicidade	34
5.2.5. Princípio da Eficiência	38
5.3. Princípios implícitos e/ou previstos na legislação	40
5.3.1. Princípio da razoabilidade	40
5.3.2. Princípio da proporcionalidade	43
5.3.3. Princípio da segurança jurídica e da confiança legítima	46

5.3.4. Princípio da sindicabilidade.....	49
5.3.5. Princípio da autotutela	50
5.3.6. Princípio da participação ou da consensualidade (administração consensual).....	52
5.3.7. Princípio da intranscendência subjetiva	53
5.3.8. Princípio da continuidade do serviço público	55
5.3.9. Princípio da motivação	59
6. PARA APROFUNDAR.....	64

1. INTRODUÇÃO

Olá, pessoal! Tudo bem com vocês?

Sejam bem-vindos ao nosso **Curso Extensivo de Direito Administrativo** para os concursos da magistratura federal!

Este curso foi concebido para que vocês possam estudar Direito Administrativo **como ele é efetivamente cobrado nas provas**, desde a fase objetiva até a prova oral.

A base teórica do material foi feita a partir das obras dos professores **Matheus Carvalho, Bruno Betti e Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo**. Além disso, sempre recorreremos, quando pertinente, a obras mais clássicas como aquelas dos doutrinadores **Carvalho Filho, Hely Lopes Meirelles, Daniel Sarmento, Diogo Figueiredo, Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro**.

Também nos utilizaremos dos comentários do Prof. **Márcio Cavalcante (Dizer o Direito)**, especialmente no estudo de jurisprudência.

São esses os nossos pontos de partida para o avançarmos nos estudos.

Quanto a nossa proposta metodológica, o nosso conteúdo é construído a partir da análise das questões efetivamente cobradas em provas objetivas, discursivas e orais. É esse recorte empírico que orienta as escolhas do curso.

Dito isso, cientes do grande desafio que o Direito Administrativo representa, **vamos começar!**

2. DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM E CONCEITO

2.1. Origem do Direito Administrativo

2.1.1. A formação do Estado moderno

A compreensão do Direito Administrativo passa, necessariamente, pela formação do Estado moderno. Entre os séculos XVII e XVIII, sobretudo na Europa, observa-se a ampliação do aparato estatal e a multiplicação de tarefas públicas, com aumento da presença do poder público na vida social.

A Administração, então, deixa de ser um conjunto simples de funções e passa a operar por meio de estruturas mais complexas, com órgãos, agentes e atividades que exigem disciplina normativa, direção e coordenação.

Nesse cenário, sociedades antigas, como Grécia e Roma, já conviviam com práticas administrativas e desenvolveram técnicas de organização do poder e de gestão de interesses coletivos. A modernidade, porém, acrescenta um elemento novo: **a consolidação do Direito Administrativo como ramo autônomo**, com identidade própria, vocacionado a disciplinar a função administrativa do Estado e a conter juridicamente o exercício do poder.

Essa autonomia nasce vinculada à reação contra a arbitrariedade do Antigo Regime.

A Administração deixa de se confundir com a vontade pessoal do governante e passa a atuar em ambiente no qual se espera racionalidade, controle e previsibilidade. Em outras palavras, a passagem para o Estado moderno não altera apenas o volume de atuação estatal, alterando também o modo como o poder se justifica e se limita.

Em resumo: se agora o governante responde pelos seus atos, é preciso lei que estabeleça essa responsabilização. Essa lei decorre, pois, do Direito Administrativo.



DICA DO PROFESSOR

Essa parte introdutória dificilmente será cobrada isoladamente. Conhecê-la, porém, não lhe custará muito tempo e é muito importante para que você possa desenvolver melhor seu raciocínio jurídico e se diferenciar de outros candidatos. Busque sempre a excelência!

2.1.2. A influência da Revolução Francesa no Direito Administrativo

A Revolução Francesa (1789) ocupa papel central nessa trajetória porque consolidou um modelo em que o poder estatal é condicionado por limites jurídicos e institucionais.

Nesse sentido, 3 (três) conquistas se destacam na formação do Direito Administrativo:

CONQUISTAS	SIGNIFICADO
Princípio da Legalidade	O Estado passa a estar juridicamente submetido à lei. A atuação administrativa deixa de ser livre e passa a depender de autorização e conformidade com as normas, reforçando a segurança jurídica.
Separação de Poderes	Evita-se a concentração de poder e estruturam-se funções estatais distintas. A Administração atua sob um arranjo de controles recíprocos, o que reduz espaço para abusos e reforça a contenção institucional.
Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão	Direitos fundamentais passam a funcionar como limites oponíveis ao Estado. A proteção do indivíduo deixa de ser uma concessão política e passa a integrar o núcleo jurídico de controle do poder.

Com isso, o resultado é claro: a atividade administrativa passa a ser compreendida como função voltada a finalidades públicas, mas exercida sob limites jurídicos e com possibilidade de controle.



TOME NOTA

O Direito Administrativo nasce como **instrumento de contenção do poder estatal** e não como instrumento de ampliação de prerrogativas. A partir da sua implementação, os governantes podem ser, em alguma medida, responsabilizados pelos seus atos. Antes, vigia a máxima de que *“the king can do no wrong”* (“o rei não comete erros”, em tradução livre).

2.1.3. A consolidação da autonomia: o caso Blanco e o papel do serviço público

Um marco clássico para a consolidação do Direito Administrativo como ramo autônomo é o **caso Blanco**, julgado pelo Tribunal de Conflitos francês em 1873. O caso envolveu uma criança atropelada por vagonete pertencente à Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que operava sob concessão estatal.

O ponto decisivo da discussão era definir se a responsabilidade decorrente da prestação do serviço deveria ser julgada pelas regras do direito privado (como se fosse relação entre particulares) ou por regras especiais considerando a natureza pública do serviço.

O Tribunal assentou que, **quando a controvérsia decorre do funcionamento de um serviço público, não se deve transportar automaticamente as categorias do direito civil para resolver o problema**. Reconheceu-se, assim, a necessidade de um regime jurídico específico, ajustado às particularidades da atuação estatal e ao interesse coletivo envolvido, afirmando-se, no contexto francês, a competência da jurisdição administrativa para esse tipo de litígio.

Do ponto de vista dogmático, o recado é muito relevante: a atuação do Estado, **quando conectada a interesses coletivos e à prestação de serviços públicos, tende a exigir um regime jurídico diferenciado**, capaz de explicar tanto os poderes administrativos quanto os limites a que a Administração se sujeita. Esse regime é precisamente o objeto do Direito Administrativo.

2.1.4. A evolução contemporânea do Direito Administrativo.

O século XIX caracterizou-se pela **consolidação do regime de legalidade** nos Estados modernos, fato que constitui um marco relevante na formação histórica do Direito Administrativo. O princípio da legalidade, já fortalecido a partir da Revolução Francesa, afirmou-se nesse período como fundamento estruturante e indispensável da atuação estatal. Assim, o Estado precisa observar a lei, intervir de forma “mínima” na sociedade e respeitar seu **dever de abstenção**.

A partir da segunda metade do século XX, porém, esse cenário se transforma consideravelmente.

Os conflitos sociais e o surgimento de novas demandas coletivas ampliam o papel do poder público, que passa a regular e disciplinar com maior intensidade a atividade privada, em nome do bem comum e da justiça social, **alterando a lógica da “abstenção” para a “intervenção”**, sob a concepção de que a atuação interventiva do Estado seria necessária para assegurar proteção e preservação.

A ampliação do Estado produz efeitos institucionais: a Administração se torna mais complexa, surgem estruturas especializadas e intensifica-se a atuação regulatória em setores diversos.

Paralelamente, surgiram novas formas de participação social na gestão pública, especialmente **a partir dos anos 1980**, com instrumentos voltados à aproximação entre sociedade civil e a Administração, desde a formulação até a avaliação de políticas públicas. No Brasil, veremos, por exemplo, **a mudança de um perfil de administração burocrática para uma administração gerencial** (explicaremos isso no momento oportuno). A ideia residia justamente em maximizar o **princípio da eficiência** no Direito Administrativo.

Soma-se ainda, no século XXI, a **influência do neoconstitucionalismo**, que estreita a relação entre o Direito Administrativo e a Constituição, impulsionando uma releitura das bases dogmáticas do regime administrativo e fortalecendo o papel dos princípios na sua interpretação. Nesse cenário, **temas como proporcionalidade, razoabilidade e confiança legítima ganham maior densidade, e a atuação administrativa passa a ser cada vez mais examinada à luz da efetividade dos direitos fundamentais.**

Atualmente, novos debates continuam surgindo, com especial destaque para temas ligados à qualidade das relações entre Administração e cidadão: transparência e *compliance* (para facilitar controle e dificultar corrupção), colaboração social e transferência da prestação de serviços públicos ao setor privado (por concessões e permissões).

Vê-se, portanto, que, no atual momento, o Direito Administrativo se preocupa com questões muito mais complexas do que simples “leis administrativas”. Deve, em verdade, sempre ser lido com base nos princípios fundamentais da Constituição da República.

**DICA DO PROFESSOR**

Repito: **esta é uma aula introdutória.** O objetivo aqui é construir alicerces sólidos para que, nas próximas aulas, você avance com segurança nos institutos e nos detalhes cobrados em prova. Acompanhe a evolução do curso e confie no método: o desempenho vem do encadeamento correto e da repetição qualificada.

2.2. Conceito de Direito Administrativo

Em linhas gerais, o Direito Administrativo é ramo do Direito Público que se ocupa da **estrutura e da atuação da Administração Pública**, bem como das **relações jurídicas que ela estabelece com particulares**. Por isso, não se limita a descrever “quem compõe” a Administração, mas também examina **como** ela funciona e **como** exerce suas competências, tratando de temas como organização administrativa, atuação dos agentes, procedimentos, responsabilidade, licitações e contratos.

Na doutrina, é clássica a conceituação apresentada pela Prof. Hely Lopes Meirelles no sentido de que o Direito Administrativo é um *“conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”*.¹

¹ MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29.ed., São Paulo, 2003.

Além disso, a doutrina aponta que o conteúdo do conceito pode variar conforme o critério a ser escolhido. Esse ponto é recorrente em provas, porque revela se o candidato compreende o “núcleo” do ramo e suas diferentes formas de delimitação.

CRITÉRIOS PARA O CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO	
Escola do Serviço Público	Essa corrente delimita o Direito Administrativo a partir do serviço público como critério central , inspirando-se no caso <i>Blanco</i> (França) – já mencionado. Embora tenha tido grande relevância histórica, mostra-se insuficiente como parâmetro exclusivo, pois desconsidera outras formas de atuação administrativa. Entre seus principais expoentes estão Léon Duguit, Gaston Jèze e Roger Bonnard.
Critério do Poder Executivo	Essa concepção restringe o Direito Administrativo ao exame da atuação do Poder Executivo . A crítica que se faz é porque esse recorte reduz indevidamente o objeto da disciplina, já que a função administrativa também se manifesta nos demais Poderes e pode ser exercida por particulares que atuam por delegação.
Critério das Relações Jurídicas	Essa perspectiva privilegia as relações entre Administração e os administrados . Contudo, restringe de forma indevida o campo do Direito Administrativo, <u>ignorando a organização, os agentes, e os bens da Administrativa Pública</u> . Essa última definição é criticada por boa parte dos doutrinadores, que, embora não a considerem errada, julgam-na insuficiente para especificar esse ramo do direito, visto que esse tipo de relação entre administração pública e particulares, também se faz presente em outros ramos.
Critério Teleológico	Concebe o Direito Administrativo como um sistema de princípios e normas que regula a atividade estatal voltada a fins de utilidade pública e bem comum. É uma abordagem que valoriza a finalidade e a necessidade de adaptação às transformações sociais e tecnológicas .
Critério Negativo ou Residual	Segundo essa visão, o Direito Administrativo seria delimitado por exclusão : integrariam seu campo as matérias que não se enquadram no objeto próprio de outros ramos do Direito. Assim, ele abrangeria as

	atividades estatais voltadas à realização de fins públicos que não constituam função legislativa nem jurisdicional. Costuma ser apresentado como um critério complementar ao teleológico , pois igualmente se orienta pelos fins públicos, mas é criticado por “definir pelo que não é”, em vez de fixar um núcleo positivo de conteúdo.
Critério da Administração Pública	Compreende o Direito Administrativo como conjunto de princípios e normas que regem órgãos, agentes e atividades administrativas voltadas à realização imediata de fins estatais . Compreende dois sentidos, a Administração Pública em sentido subjetivo (órgãos, entidades e agentes públicos) e a Administração Pública em sentido objetivo (atividades administrativas). É o critério mais abrangente e, em geral, o mais aceito na doutrina brasileira.
Escola Exegética (Legalista)	Essa concepção vincula o Direito Administrativo ao estudo das normas administrativas em sentido amplo, abrangendo leis, decretos e regulamentos. Com isso, acaba por reduzir a disciplina a um mero repertório de atos normativos vigentes . O conceito, porém, é excessivamente amplo, já que a análise de leis não é exclusiva do Direito Administrativo, e recebe críticas por esvaziar a relevância da construção doutrinária, da interpretação e do papel da jurisprudência.
Escola da <i>Puissance Publique</i>	Essa corrente diferencia os atos de império dos atos de gestão e limita o Direito Administrativo apenas aos primeiros . A crítica central é que esse recorte desconsidera que os atos de gestão também compõem a atuação administrativa e, portanto, integram o seu objeto de estudo. Trata-se de uma concepção associada a <u>Maurice Hauriou</u> .

Em síntese, os critérios procuram indicar qual elemento melhor delimita o núcleo do Direito Administrativo. Entre eles, o **critério da Administração Pública** se destaca por toda a sua abrangência e assertividade, sem excluir, evidentemente, a utilidade metodológica dos demais em contextos específicos.



Procurador do Estado – PGE/PI – CEBRASPE - 2025². Assinale a opção que apresenta o critério mais adequado para conceituar o direito administrativo, conforme a doutrina majoritária brasileira.³

- A) critério da administração pública
- B) escola do serviço público
- C) critério das relações jurídicas
- D) critério teleológico
- E) critério do Poder Executivo.

Por fim, seja qual for a vertente adotada, deve-se considerar que o Brasil adota um sistema administrativo pautado na **jurisdição una** (em que os conflitos administrativos podem ser resolvidos pelo Poder Judiciário). Esse sistema se contrapõe ao modelo do **contencioso administrativo**, adotado tradicionalmente na França, em que há um sistema próprio, distinto do judicial, para solução de tais conflitos. Nesse sentido, o TJSP, em provas mais “antigas”, já considerou correta assertiva que previa que *“no Brasil, adota-se o sistema da jurisdição única visando dar efetivo cumprimento ao regime jurídico-constitucional de proteção e garantia dos direitos individuais contra abuso ou arbítrio do Estado”*.

3. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Antes de entrarmos nas fontes em espécie, é importante situar uma característica do Direito Administrativo brasileiro: **não existe um “código” administrativo único**. Diferentemente do que ocorre em ramos como o Direito Civil ou o Processo Civil, o Direito Administrativo se estrutura em um mosaico normativo, disperso em Constituição, leis, regulamentos e outros atos.

Essa ausência de codificação é vista de duas formas. Para alguns, ela tem vantagens: o sistema se torna **mais flexível**, permite atualização mais rápida e abre espaço para que os entes federativos editem normas próprias conforme suas realidades. Por outro lado, há quem sustente que um código administrativo

² Estudar por questões da Advocacia Pública pode ser interessante como recurso complementar, pois possui em comum – com a Magistratura – a centralidade do estudo de temas afetos à Fazenda Pública.

³ Gabarito: Alternativa “A”.

aumentaria a **segurança jurídica** e a **transparência**, além de facilitar o acesso do cidadão ao conteúdo normativo e, conseqüentemente, o controle social da Administração.

Modernamente, apontam-se **cinco fontes principais** do Direito Administrativo: 1) a lei (incluindo o bloco de juridicidade), 2) a jurisprudência, 3) a doutrina, 4) os costumes e 5) os precedentes administrativos.

3.1. A lei e o bloco de juridicidade

No Direito Administrativo, a **lei** é fonte formal, primária e principal, devendo ser compreendida em **sentido amplo (ordenamento jurídico)**. Isso significa que não se trata apenas de leis em sentido estrito: a atuação administrativa encontra fundamento e limite também em normas constitucionais, legislação infraconstitucional, regulamentos administrativos e tratados internacionais incorporados ao ordenamento.



APROFUNDANDO

Essa visão ampliada se conecta à ideia de **bloco de juridicidade (ou bloco de legalidade)**: o administrador não deve respeitar apenas ao texto legal isolado, **mas ao Direito como um todo**, incluindo a Constituição e os princípios que estruturam o Estado de Direito. Em termos práticos, isso reforça que a Administração deve atuar sempre sob parâmetros jurídicos, o que garante legitimidade, controle e previsibilidade.

Com o avanço da **constitucionalização do Direito Administrativo**, impulsionada pelo neoconstitucionalismo, esse tema ganhou ainda mais destaque. Muitos institutos clássicos passaram a exigir uma leitura orientada pela Constituição, de forma que a atuação administrativa deve se ajustar às balizas constitucionais e às exigências de proteção aos direitos fundamentais.

Nesse sentido, a Administração deixa de estar vinculada apenas à lei em sentido estrito e passa a se submeter a **todo o bloco de juridicidade**. O parâmetro de validade de sua atuação não se resume ao texto legal isolado, mas compreende a ordem jurídica em sua integralidade, o que modifica qualitativamente o controle da atividade administrativa. **A juridicidade, assim, ultrapassa a noção restrita de legalidade e exige uma atuação alinhada ao sistema normativo como um todo, em especial à Constituição e aos princípios que o estruturam.**



DICA DO PROFESSOR

Em questões objetivas, a banca costuma cobrar a ideia de que “lei” no Direito Administrativo não se esgota em lei ordinária. A resposta tecnicamente segura costuma mencionar a ampliação para o “bloco de juridicidade” (Constituição + normas infraconstitucionais + atos normativos pertinentes + tratados incorporados), sempre como fundamento e limite da atuação administrativa.

3.2. A doutrina

A **doutrina** é fonte mediata e material. Em termos simples: corresponde à produção intelectual dos estudiosos, que sistematizam, interpretam e criticam institutos e normas.

No Direito Administrativo, a doutrina cumpre funções práticas relevantes. Ela organiza um ramo marcado pela dispersão normativa, fornece critérios de interpretação e ajuda a resolver problemas complexos que não se encerram na literalidade da lei. Além disso, a doutrina costuma influenciar a própria atividade estatal, na medida em que fundamentos doutrinários frequentemente são utilizados para embasar decisões administrativas e orientar políticas públicas.

3.3. A jurisprudência

A **jurisprudência** corresponde ao **conjunto de decisões reiteradas dos tribunais sobre determinados temas**. Ela tem especial importância no Direito Administrativo porque revela, na prática, como normas e princípios vêm sendo aplicados e quais linhas interpretativas prevalecem em controvérsias recorrentes.

Tradicionalmente, a jurisprudência é tratada como **fonte material** (ou seja, como “fato social” que influencia a produção de leis, essas consideradas, em uma perspectiva clássica, como o fundamento básico do Direito Público).

Contudo, ela pode assumir **feição formal** quando passa a ter força obrigatória. É nesse ponto que se destacam mecanismos de vinculação que alteraram o papel das decisões judiciais no sistema brasileiro.

Um **marco relevante é a súmula vinculante**, introduzida no ordenamento a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, reforçando a possibilidade de determinados entendimentos assumirem caráter obrigatório.

Cumpra destacar, ainda, dois instrumentos que exercem papel relevante na uniformização e na racionalização das decisões: a **repercussão geral (STF)** e o **juízo representativo de controvérsia (STJ)**. Ambos afetam a dinâmica dos processos, orientam a atuação do Judiciário e produzem efeitos vinculantes, reforçando a estabilidade e a previsibilidade.



Quando a questão perguntar sobre “fontes do Direito Administrativo”, é comum que a banca exija a distinção: **jurisprudência como fonte de influência**, e, em alguns casos, com **força vinculante**. Lembrem-se que os primeiros são os chamados “precedentes persuasivos” (que não vinculam os juízes) e os segundos precisam ser cumpridos. **Isso é uma manifesta expressão de uma transformação do sistema de precedentes brasileiro**, já que o ordenamento brasileiro – pautado na *civil law* (primazia da lei em sentido estrito) – tem cedido espaço para um sistema de *common law* (forte influência da jurisprudência). Prova disso é a lista de precedentes obrigatórios (previstos no CPC) que você – futuro Juiz ou Juíza – vai precisar observar em seus julgamentos:

Código de Processo Civil

927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (...)

3.4. Os costumes administrativos

Os **costumes** são fontes materiais e mediatas. Em sua concepção tradicional, correspondem a normas não formalizadas por escrito, mas reiteradamente seguidas pela coletividade, que as reconhece como dotadas de caráter obrigatório.

No campo jurídico, os costumes são classificados em:

COSTUMES	
<i>Secundum Legem</i>	Refere-se aos costumes compatíveis com a lei ou por ela admitidos.
<i>Praeter Legem</i>	Fundamenta-se no art. 4º da LINDB, sendo aqueles que preenchem lacunas normativas.
<i>Contra Legem</i>	São os costumes contrários à lei, sendo, por tal razão, vedados.

No âmbito do Direito Administrativo, podem ser reconhecidos como fonte, na medida em que traduzem **práticas reiteradas da Administração Pública diante de situações específicas**. Essas condutas consolidadas podem, inclusive, servir de fundamento para o reconhecimento de direitos dos administrados, com base em princípios como boa-fé, proteção da confiança e moralidade administrativa, entre outros.

O costume pode auxiliar na interpretação e na complementação do direito escrito, especialmente diante de lacunas ou de situações novas. Caso o costume contrarie o ordenamento jurídico ou princípios constitucionais, não poderá prevalecer e passará a representar, ao revés, fonte de ilegalidade.



DICA DO PROFESSOR

Em prova, o ponto sensível é exatamente este: costume pode ser relevante, **mas não legitima prática administrativa incompatível com a juridicidade.**

3.5. Precedentes administrativos

Os **precedentes administrativos** consistem em decisões, orientações e entendimentos firmados por órgãos e entidades administrativas e utilizados como referência para casos futuros

semelhantes. Sua utilidade reside em promover uniformização, aumentar previsibilidade e reforçar a segurança jurídica no âmbito da Administração.

Funcionam como verdadeiro parâmetro de coerência administrativa: **se a Administração adota determinado entendimento em casos repetidos, espera-se estabilidade e tratamento isonômico, evitando mudanças bruscas e contraditórias sem justificativa.**

Um ponto relevante é o reconhecimento, pelo sistema processual civil, da força normativa desses precedentes em certas situações.



Exemplo

O Código de Processo Civil, no seu art. 496, §4º, IV, dispensa o reexame necessário de sentenças contra a Fazenda Pública quando se basearem em orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Os precedentes administrativos, podem produzir efeitos processuais relevantes, consolidando sua função como instrumento de orientação, coerência decisória e estabilidade das relações jurídicas.



TOME NOTA

Para fixação, segue um **quadro-resumo das fontes do Direito Administrativo:**

FONTE	FUNÇÃO PRÁTICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO
<p>Lei e bloco de juridicidade</p>	<p>Fundamento e limite da atuação administrativa (Constituição + normas infraconstitucionais + regulamentos/atos normativos pertinentes + tratados incorporados); garante legitimidade, controle e previsibilidade; exige atuação coerente com a Constituição, princípios e direitos fundamentais.</p>
<p>Doutrina</p>	<p>Sistematiza, interpreta e critica institutos e normas; organiza ramo com dispersão normativa; fornece critérios interpretativos e auxilia na solução de problemas que não se resolvem pela literalidade; pode influenciar decisões administrativas e políticas públicas (sem “criar” norma).</p>

Jurisprudência	Mostra como normas e princípios vêm sendo aplicados; fixa linhas interpretativas em controvérsias; quando vinculante, fortalece uniformização, racionalização, estabilidade e previsibilidade, com impacto na dinâmica processual e orientação do Judiciário.
Costumes administrativos	Atuam como meio de interpretação e complementação do direito escrito (especialmente em lacunas/situações novas); podem fundamentar direitos dos administrados (boa-fé, proteção da confiança, moralidade); não prevalecem se contrários ao ordenamento ou a princípios constitucionais (viram fonte de ilegalidade).
Precedentes administrativos	Promovem uniformização, previsibilidade e segurança jurídica; funcionam como parâmetro de coerência e isonomia; podem gerar consequências processuais

4. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

A partir daqui, começamos a entrar mais nos **aspectos centrais** da disciplina!

4.1. Conceito

A locução "**regime jurídico-administrativo**" sintetiza os fundamentos que estruturam o Direito Administrativo, estabelecendo uma relação de **verticalidade** em que o Poder Público detém prerrogativas superiores frente ao particular.

Essa configuração constitui o núcleo estruturante da disciplina, pois justifica a natureza diferenciada da atuação estatal: por um lado, o afastamento do regime jurídico comum aos particulares e, por outro, a ausência de uma liberdade irrestrita, submetendo a Administração a um rigoroso balizamento legal em prol do interesse público.

Trata-se, portanto, de um conjunto de normas, princípios e características que molda a atuação administrativa, **atribuindo poderes jurídicos específicos**, mas também **impondo limites e deveres**

próprios. Por isso, o regime administrativo não se resume a vantagens: ele combina instrumentos de atuação com mecanismos de contenção.

Importante destacar, contudo, que **nem sempre a Administração atua sob regime administrativo.** Em determinadas hipóteses, como no caso de empresas estatais exploradoras de atividade econômica, pode incidir regime predominantemente privado. O regime jurídico administrativo, portanto, é funcional, aplicando-se conforme a natureza da atividade exercida.

4.2. Prerrogativas e sujeições

A marca central do regime jurídico administrativo é a **bipolaridade**. A Administração Pública atua sob dois polos que se complementam: **prerrogativas** e **sujeições**.



TOME NOTA

Em provas, é comum exigir que o candidato demonstre que prerrogativas e sujeições são **faces indissociáveis** do mesmo regime jurídico.

As **prerrogativas** são mecanismos que permitem à Administração fazer prevalecer o interesse coletivo quando necessário. Em situações de colisão entre interesses públicos e privados, o ordenamento autoriza a atuação administrativa com poderes que o particular, em regra, não possui.

Fundam-se no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, considerado fundamental do Direito Administrativo, estabelecendo que diante de conflito entre interesse coletivo e interesse individual, o ordenamento jurídico autoriza que o primeiro prevaleça, desde que observados os limites legais e constitucionais. Ex.: na desapropriação, o particular é “obrigado” a entregar seu bem para o Estado, mediante indenização, ainda que não deseje, pois prepondera o interesse coletivo.

Todavia, **a supremacia não significa que o interesse público prevalece automaticamente** em qualquer situação. O que ela afirma é que o ordenamento estrutura mecanismos que permitem, quando necessário e justificado, a prevalência do interesse coletivo.

Por outro lado, o princípio da **indisponibilidade do interesse público**, também basilar ao Direito Administrativo, explica e fundamenta as **sujeições** a que se submete o ente público, evidenciando que o interesse público não é “propriedade” do gestor, mas sim da coletividade, sendo, tão somente, administrado pelos agentes públicos. Por isso, **o gestor não pode renunciar, negociar ou dispor livremente dele conforme as suas preferências pessoais.**

PRERROGATIVAS	SUJEIÇÕES
Poderes especiais atribuídos à Administração	Restrições impostas à Administração
Decorrem do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público

5. PRINCÍPIOS REGENTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

No ordenamento jurídico, os **princípios** representam o alicerce de proposições que estruturam o sistema e lhe conferem validade. Sob a égide do neoconstitucionalismo, tais institutos ascenderam a um patamar de relevância normativa superior, deixando de ser meras orientações axiológicas (leia-se, valorativas) para assumir um caráter cogente, do qual emanam obrigações jurídicas concretas.

Para fins didáticos, **dividiremos a análise** dos princípios em três grandes eixos. Isso ajudará você a não só “decorá-los”, como a compreender onde estão previstos e como são tratados no sistema jurídico. **Os referidos eixos são:**

1. Princípios basilares do Direito Administrativo (“Pedras de Toque”)
2. Princípios constitucionais expressos
3. Princípios implícitos e/ou previstos na legislação esparsa

5.1. Princípios basilares do Direito Administrativo: supremacia e indisponibilidade.

Os princípios da **supremacia** do interesse público sobre o privado e da **indisponibilidade** do interesse público são tradicionalmente apontados como as verdadeiras **pedras de toque do Direito Administrativo**. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, isso se dá porque todos os demais princípios nada mais são do que desdobramentos desses dois outros princípios.

5.1.1. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

Este princípio constitui um dos pilares fundamentais do Direito Administrativo: **o interesse público representa o bem-estar de toda a coletividade**, devendo ser, em grande medida, protegido.

É sempre bom lembrar, todavia, como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, que **tal interesse não se confunde com a mera soma de conveniências individuais, mas reflete prioridades sociais que, frequentemente, transcendem ou colidem com pretensões particulares.**⁴

Este princípio atua como um vetor que orienta a atividade administrativa em todos os seus âmbitos de competência, vinculando a tomada de decisão ao atendimento das necessidades coletivas, ainda que tal escolha acarrete restrições ou sacrifícios aos direitos individuais de cidadãos ou entidades privadas.

É relevante notar que **essa diretriz permeia todo o exercício do Poder Público**, manifestando-se tanto na fase de **elaboração legislativa** quanto no momento de **execução das normas pela Administração**. Dessa forma, assegura-se que o norte da gestão estatal seja invariavelmente o proveito social, consolidando a supremacia do todo sobre a parte como garantia da própria ordem democrática.



Qual é a diferença entre interesse público *primário* e *secundário*?

Para que se compreenda a exata medida dessa supremacia do interesse público, a doutrina estabelece uma distinção essencial entre **duas dimensões do interesse público**:

- ✓ **Interesse Público Primário:** Refere-se aos **valores fundamentais da sociedade** (saúde, segurança, educação, justiça). É o interesse geral propriamente dito, que deve sempre nortear a conduta estatal e justificar a sobreposição do coletivo sobre o individual.
- ✓ **Interesse Público Secundário:** Representa o **interesse financeiro do Estado enquanto pessoa jurídica (fisco, patrimônio, eficiência interna)**. Embora relevante para a gestão da máquina pública, este não possui supremacia automática sobre o interesse do cidadão e, acima de tudo, jamais deve prevalecer sobre o interesse primário.



Para melhor compreensão dessa dicotomia, imagine que a Administração realize a manutenção de um hospital ou a reforma de uma escola pública. Em tais situações, o Estado atua em favor do **interesse público primário**, pois seu esforço é direcionado de

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 69.

forma direta e imediata à satisfação de necessidades sociais fundamentais, as quais justificam a própria existência do aparato estatal.

Por outro lado, considere a hipótese de o Estado ingressar em juízo para disputar a posse de um terreno desocupado ou para contestar o valor de uma indenização com o objetivo estrito de proteger o Erário. Nesses cenários, a atuação ocorre na esfera do **interesse público secundário**. Aqui, a Administração comporta-se de maneira análoga a um particular que defende seu patrimônio.

Vale frisar, ainda, que **o princípio da supremacia do interesse público** sobre o privado **não está expresso na Constituição**, muito embora seja implicitamente extraído de diversos dispositivos, a exemplo do art. 5º, XXV, da CF, que trata da requisição administrativa.



Imagine-se agora em uma prova oral⁵ e responda a seguinte pergunta:

“Candidato, quais são os influxos do neoconstitucionalismo na concepção do princípio da supremacia do interesse público?”

Resposta esperada:

“Excelência, a leitura clássica da supremacia do interesse público tem sido alvo de profundas revisões pela doutrina moderna, especialmente no contexto do neoconstitucionalismo.

A crítica principal reside na rejeição de uma "preferência automática" do Estado sobre o indivíduo, argumentando-se que o verdadeiro bem comum não é a anulação do particular, mas a harmonização equilibrada entre direitos individuais e necessidades coletivas.

Doutrinadores modernos sustentam que a posição de vantagem da Administração não emana de uma superioridade natural, mas de prerrogativas funcionais específicas, criadas

⁵ “Mas eu ainda não passei nem na objetiva. Como vou pensar na oral?”, você pode estar pensando. Esqueça esse pensamento. Faça um estudo holístico. Pense desde já nos predicados que você precisa desenvolver para passar em *todo* o concurso, e não apenas na objetiva. Além disso, essa articulação é crucial para que você desenvolva um bom raciocínio jurídico. É muito frustrante chegar na última fase e sentir deficiência nesse ponto, motivo pelo qual recomendamos constantes reflexões dessa natureza.

apenas para viabilizar o serviço público. Além disso, alerta-se que um conceito vago de "interesse público" pode mascarar traços autoritários e abusos de poder, sendo incompatível com o centro axiológico da nossa Constituição: a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a Constituição de 1988 não admite uma supremacia absoluta. O ordenamento adota o personalismo, exigindo que qualquer restrição a direitos individuais seja precedida de uma ponderação no caso concreto.

Portanto, Excelência, a Administração Pública deve atuar como promotora de direitos fundamentais, buscando o equilíbrio onde o interesse público e as liberdades individuais coexistam, sem que um aniquile o outro de forma apriorística (à luz da concordância prática, tradicional vetor de interpretação constitucional). A prevalência do interesse público sobre o privado, portanto, não é um ponto de partida, mas um resultado que deve ser demonstrado e legitimado caso a caso, pela fundamentação, pela proporcionalidade e pelo respeito aos direitos fundamentais”.

Respondendo assim, o aluno Jusconc, com certeza, atingirá nota elevada!

5.1.2. Princípio da indisponibilidade do interesse público

Se a supremacia confere poderes ao Estado, o princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece os **limites e as restrições** necessários para o seu exercício.

Este postulado fundamenta-se na premissa de que o interesse público não pertence ao administrador, mas à coletividade. Como gestor da "coisa pública", o Poder Público tem o dever de conservar e zelar pelos bens e interesses sociais, agindo como mero curador de direitos cuja titularidade pertence, em última instância, ao povo. Assim, diferente de um particular, que goza da liberdade de dispor de seu patrimônio conforme sua vontade, o administrador está vinculado à finalidade pública.

Essa condição transforma as prerrogativas administrativas em um **poder-dever**. Isso significa que a autoridade não pode renunciar às competências outorgadas por lei, nem se omitir diante de ilícitos, sob pena de responsabilidade. O exercício da função pública é, portanto, obrigatório e irrenunciável sempre que o bem comum estiver em jogo.



Entre os principais exemplos, destacam-se:

- ✓ **Concursos Públicos:** A Administração não pode selecionar colaboradores por critérios subjetivos; deve realizar certames para garantir a escolha dos mais aptos de forma isonômica.
- ✓ **Licitações:** A contratação de serviços e a compra de produtos exigem um procedimento competitivo para assegurar a melhor proposta e evitar liberalidades com o erário.
- ✓ **Legalidade Estrita:** O administrador só possui legitimidade para atuar quando houver autorização ou determinação legal, respeitando estritamente os limites fixados na norma.

Em síntese, os princípios da supremacia e da indisponibilidade formam o **binômio** que sustenta o Direito Administrativo (sendo assim suas “pedras de toque”).

5.2. Princípios expressos no art. 37, caput, CF/88

O texto constitucional, em seu artigo 37, *caput*, estabelece as diretrizes fundamentais que devem nortear a Administração Pública em todas as esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e Poderes. De acordo com o dispositivo:

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

Essas balizas são amplamente conhecidas pelo mnemônico **LIMPE**, que reproduz as iniciais de cada princípio: **L**egalidade, **I**mpessoalidade, **M**oralidade, **P**ublicidade e **E**ficiência.

Isso, inclusive, pode parecer “bobo”, mas é importante lembrar: o concurso do TJMG (Juiz de Direito – 2022), pediu que o candidato assinalasse a alternativa correta quanto ao seguinte: “São princípios que regem a Administração Pública, expressos em capítulo próprio da Constituição Federal de 1988 (...) Moralidade, publicidade dos atos administrativos, impessoalidade, eficiência e legalidade” (correta).

De toda sorte, é fundamental pontuar que este rol possui caráter **meramente exemplificativo** (ou não taxativo). Isso significa que, além dessas cinco diretrizes expressas, a atuação

administrativa permanece subordinada a outros princípios previstos em leis infraconstitucionais ou derivados implicitamente do próprio regime democrático. Vamos à análise dos princípios constitucionais.



5.2.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade representa a **pedra angular** do Estado de Direito.

Historicamente, ele surge como um produto do liberalismo, destinado a frear o poder absoluto do monarca e garantir que a atuação estatal fosse pautada pela vontade geral, e não pelo arbítrio individual.

No **Direito Público**, a legalidade funciona como um **mecanismo de contenção e legitimação**, representando a máxima de que: **“a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”**. O agente público não é dotado de vontade própria, mas de uma vontade delegada pelo ordenamento jurídico para a gestão de interesses coletivos.

Diferente do que ocorre na esfera privada, em que impera a autonomia da vontade, permitindo ao particular fazer tudo o que a lei não proíbe (art. 5º, II, CF), a Administração Pública está subordinada à **legalidade estrita**.

Isso significa que o gestor público só possui legitimidade para agir quando houver uma norma que autorize ou determine sua conduta. Enquanto para o cidadão a lei é um limite negativo (proibição), para o Estado a lei é um fundamento positivo (autorização).

A atuação administrativa não se curva apenas à lei em sentido formal (aquela aprovada pelo Legislativo), mas antes se submete ao chamado **bloco de legalidade**: um conjunto amplo de atos normativos que inclui a Constituição, emendas, leis complementares, ordinárias, delegadas, medidas provisórias e tratados internacionais.

Com o fortalecimento da função normativa do Poder Executivo, decretos e regulamentos também passam a compor esse sistema de submissão, desde que respeitem a hierarquia das normas.

Ainda nesse contexto, é fundamental não confundir o princípio da legalidade com o da **reserva de lei**. Enquanto a legalidade exige que toda atuação estatal tenha base normativa, a reserva de lei ocorre quando a Constituição exige que determinada matéria seja regulada especificamente por lei formal

(espécie primária), impedindo que o tema seja tratado apenas por atos administrativos. Esse conceito é importante!

LEGALIDADE	RESERVA LEGAL
Princípio constitucional	Requisito para produção de efeitos normativos
Em sentido estrito, corresponde à lei ordinária. Em sentido amplo, corresponde a todos os atos normativos primários (bloco de legalidade).	Corresponde à exigência de que certos atos só podem ser regulamentados por lei em sentido estrito



A submissão à lei não anula a **discricionariedade**. A norma, por ser geral e abstrata, nem sempre antecipa todas as nuances da realidade, conferindo ao administrador margens de escolha. Contudo, essa liberdade – que é a essência da discricionariedade - não é um espaço de poder absoluto, mas uma competência exercida nos estritos limites da finalidade pública e da competência fixada pelo legislador.



Você sabe qual é a diferença entre legalidade e juridicidade?

Com a constitucionalização do Direito Administrativo, o conceito clássico de legalidade evoluiu para o de **juridicidade**. Isso significa que a **Administração deve obediência não apenas à regra legal escrita, mas ao Direito como um todo**, o que inclui os valores e princípios constitucionais (como a proporcionalidade, a razoabilidade e a proteção da confiança).

Sob essa ótica, um ato administrativo pode ser formalmente legal por cumprir o rito da norma, mas ser juridicamente inválido se violar o conteúdo desses princípios. A juridicidade garante que a norma possua um sentido material de justiça, impedindo que o gestor se utilize da "letra fria" da lei para cometer arbitrariedades ou desviar-se do bem comum.

5.2.2. Impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que a atividade administrativa deve ser exercida de modo objetivo, visando exclusivamente o interesse público, sem favoritismos ou perseguições. Diferente da legalidade, que foca na submissão à norma, a impessoalidade foca na **ausência de subjetivismo** do agente público. A doutrina e a jurisprudência costumam analisar este princípio sob três perspectivas complementares:



▪ **A impessoalidade como isonomia (dimensão externa):**

Nesta vertente, o princípio exige que a Administração trate todos os administrados que se encontram em situação equivalente de maneira idêntica. Trata-se da aplicação da igualdade em sua dupla face:

- ✓ **Isonomia Formal (negativa):** A obrigação negativa de não estabelecer distinções onde a lei não o fez, tratando igualmente os iguais.
- ✓ **Isonomia Material (positiva):** A obrigação positiva de tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades (justiça distributiva).

Nesse contexto, diferenciações legais, como as **cotas em concursos públicos** ou **critérios de desempate em licitações para microempresas**, são **legítimas**, pois buscam compensar vulnerabilidades históricas ou sociais para equilibrar as oportunidades. O que a impessoalidade veda são os privilégios injustificados ou as discriminações infundadas.

Vejamos a aplicação prática do princípio:



Considera-se inconstitucional lei estadual que isenta servidores públicos da taxa de inscrição em concursos públicos regionais, de modo automático, sem que haja justificativa razoável. Uma vez que o concurso público representa mecanismo que concretiza o princípio constitucional da isonomia e o princípio da impessoalidade, não se admite fator


de discriminação que acaba ampliando a desigualdade entre os possíveis candidatos (servidores e não servidores).

STF. Plenário. ADI 5818/CE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 13/5/2022 (Info 1054). STF. Plenário. ADI 3918/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/5/2022 (Info 1054).

Ou seja: diferenciações legais só se sustentam quando realmente promovem acesso e justiça, e não quando geram privilégio injustificado.

▪ **A impessoalidade como “imputação ao órgão” (Teoria do Órgão)**

Sob o aspecto da **imputação volitiva**, os atos praticados pelos agentes públicos não são atribuídos à pessoa física do ocupante do cargo, mas sim ao órgão ou ente estatal que ele representa. Esta é a aplicação da **Teoria do Órgão**, desenvolvida por Otto Gierke (doutrina alemã), que sustenta que o Estado manifesta sua vontade por meio de seus agentes – que o representam - como se fossem seus próprios membros.



DICA DO PROFESSOR

Essa doutrina, sim, você **precisa saber!** Porém, o tema será novamente estudado quando estudarmos a organização da Administração Pública!

Essa dimensão gera consequências jurídicas fundamentais:

- ✓ **Validade dos Atos praticados por agente de fato:** em nome da segurança jurídica e da proteção à confiança, atos praticados por agentes cuja investidura possui algum vício podem, em determinadas hipóteses, ser mantidos como válidos perante terceiros de boa-fé.
- ✓ **Teoria da Dupla Garantia:** na responsabilidade civil, o cidadão lesado deve acionar diretamente o Estado (Pessoa Jurídica). O agente público, enquanto indivíduo, só responde perante o próprio Estado em eventual ação de regresso, caso tenha agido com dolo ou culpa. Há poucas exceções que serão mais bem trabalhadas na aula de responsabilidade civil do Estado.

▪ **A impessoalidade como conformidade ao interesse público**

Aqui, a impessoalidade confunde-se com o **princípio da finalidade**.

O administrador não deve agir para satisfazer interesses próprios, de amigos ou para prejudicar desafetos; seu norte deve ser sempre o interesse coletivo.

Uma das proibições mais emblemáticas decorrentes desta visão está no **art. 37, § 1º, da CF/88**, que disciplina a publicidade dos atos estatais. Vejamos:

CF, art. 37, § 1º: A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão 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.

Desse dispositivo, decorre que o cargo público não pertence ao agente; logo, as realizações da Administração pertencem ao Estado e, em última instância, à sociedade.

Quanto ao tema, vejamos:



Afronta a CRFB a previsão contida na Lei Orgânica do Distrito Federal que permite que cada Poder defina, por norma interna, os casos nos quais a divulgação de ato, programa, obra ou serviço públicos não constituirá promoção pessoal. Essa previsão viola o § 1º do art. 37 da CF/88, que **não** admite flexibilização por norma infraconstitucional ou regulamentar. STF. Plenário. ADI 6522/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 14/5/2021 (Info 1017).

5.1.3. Princípio da moralidade

Esse é um dos princípios com mais relevância e mais desdobramentos na jurisprudência.

A moralidade administrativa impõe ao Poder Público o dever de atuar com probidade, decoro, lealdade e boa-fé. Não se confunde, contudo, com a moralidade comum.

É que a moralidade comum se pauta em convicções subjetivas de foro íntimo ou regras de convívio social, a moralidade administrativa é um conceito **jurídico e objetivo**. Ela extrai seu conteúdo

diretamente do ordenamento, funcionando como um requisito de validade imprescindível para todo ato administrativo.

Enquanto a primeira (comum) é lida com o que a sociedade considera "certo ou errado" em suas relações interpessoais, a moralidade administrativa exige algo mais rigoroso: a **correção de atitudes somada à boa administração**. Ela impõe que o gestor busque não apenas o cumprimento frio da norma, mas a melhor solução possível para o interesse público, pautada pela honestidade e pelo respeito à coisa pública.

Nesse sentido, como bem pontuam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, este princípio atua como um **reforço material à legalidade**.⁶ Isso significa que, no Direito Administrativo, o "Direito" e a "Moral" caminham integrados. Um ato que, embora amparado em lei, for praticado com intenção maliciosa, má-fé ou deslealdade, será considerado juridicamente nulo. **A moralidade, portanto, retira o administrador do campo do formalismo e o vincula a um padrão ético de conduta.**

A inobservância deste preceito não se limita à invalidação do ato, acarretando também sanções severas ao seu autor. A violação à moralidade administrativa é, em alguns casos, tipificada como **ato de improbidade**, encontrando amparo constitucional no art. 37, § 4º, e regulamentação específica na Lei nº 8.429/1992. Devido à relativa fluidez do conceito de moral, o legislador detalhou na referida lei as condutas que caracterizam a desonestidade funcional, estabelecendo punições tanto para agentes públicos quanto para terceiros que induzam ou se beneficiem do ato ilícito.

Por fim, cabe destacar que a exigência ética não se restringe apenas aos servidores e autoridades. **Ela se entende a todos os particulares que se relacionam com a Administração**. Exemplos clássicos de violação por terceiros incluem o conluio entre empresas em licitações ou a apresentação de documentos falsos para obter benefícios estatais. O princípio da moralidade, em última análise, protege a própria confiança que a sociedade deposita nas instituições públicas.



O caso da vedação ao nepotismo

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2016. p. 219.

Um dos desdobramentos mais práticos do princípio da moralidade é a proibição do nepotismo: a nomeação de familiares para cargos de confiança.

O Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento por meio da Súmula Vinculante nº 13, que veda a nomeação de cônjuge, companheiro ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para cargos em comissão, funções gratificadas ou cargos de direção e assessoramento em toda a Administração Pública, inclusive mediante designações recíprocas. Vejamos:



SÚMULA

Súmula Vinculante 13: 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.

Vale lembrar, porém, que a primeira proibição formal se deu na Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça. Embora a resolução não seja uma “lei estrita” (aprovada pelo Congresso Nacional), o STF, na ADC 12, decidiu que **a vedação ao nepotismo “decorre diretamente dos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, que regem a administração pública”, de modo que a proibição imposta em resolução é constitucional.**

Para provas da magistratura, é importante conhecer esse histórico!

Além disso, **alguns julgados relevantes do STF e do STJ** têm analisado pontos cruciais para uma melhor compreensão do tema:

MORALIDADE ADMINISTRATIVA E VEDAÇÃO AO NEPOTISMO	
O Nepotismo como improbidade	<p>Como já mencionado, o STF consolidou o entendimento de que a vedação ao nepotismo não exige a edição de uma lei formal, uma vez que tal proibição decorre da autoaplicabilidade dos princípios do art. 37 da CF/88⁷.</p> <p>No entanto, com o advento da Lei nº 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) passou a prever expressamente, em seu art. 11, inciso XI, que <u>a prática do nepotismo configura ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração.</u> Contudo, para a caracterização dessa improbidade, o § 5º do mesmo artigo exige a demonstração inequívoca de dolo com finalidade ilícita.</p> <p>Assim, a mera nomeação de um parente, por si só, não gera condenação automática por improbidade sem que se comprove a intenção deliberada do agente de burlar o interesse público em favor de vínculos privados.</p>
Nepotismo Direto e Cruzado	<p>A jurisprudência veda tanto a nomeação direta quanto as manobras evasivas:</p> <p>a) Nepotismo Direto: Ocorre quando a autoridade nomeante escolhe seu próprio familiar para cargo sob sua influência.</p> <p>b) Nepotismo Cruzado (Designações Recíprocas): Configura-se quando duas autoridades de órgãos ou entes distintos realizam um "ajuste de vontades". A autoridade "A" nomeia o parente da autoridade "B", que, em contrapartida, nomeia o parente da autoridade "A".</p> <p>O STF entende que essa prática caracteriza fraude à Constituição, pois a ausência de parentesco direto entre nomeante e nomeado é meramente formal, permanecendo o vício material do favoritismo pessoal.</p>
Distinção entre Cargos Administrativos e Cargos Políticos	<p>O STF estabeleceu uma diferenciação crucial quanto à natureza do cargo ocupado:</p> <p>a) Cargos Administrativos: São os cargos de confiança comuns (assessores, diretores, chefes). Para estes, a vedação da SV 13 é objetiva e absoluta.</p>

⁷ STF, Tese definida no RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20.08.2008, DJe 202 de 24.10.2008, Tema 66.

	<p>b) Cargos Políticos: Refere-se a agentes políticos, como Secretários Municipais, Estaduais e Ministros de Estado. Em regra, a Súmula Vinculante nº 13 não se aplica a essas escolhas, por possuírem natureza eminentemente política e estratégica.⁸ Há, aqui, todavia, um enorme dissenso jurisprudencial e doutrinário.</p> <p>c) Exceção da Exceção: Mesmo em cargos políticos, há forte tendência de se reconhecer que a nomeação pode ser anulada se houver "<i>inequívoca falta de razoabilidade</i>". Isso ocorre em casos de clara ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral do parente nomeado, o que demonstraria que a escolha foi exclusivamente pessoal e não técnica.⁹</p> <p>Além disso, o STF possui precedentes em que entendeu que a exceção política não se aplica a Conselheiros de Tribunais de Contas, devido à natureza técnica dessas cortes.¹⁰</p>
<p>Situação do Servidor Efetivo e a Subordinação Hierárquica</p>	<p>A vedação ao nepotismo não visa punir o familiar que ingressou no serviço público de forma legítima, via concurso público.¹¹ Assim, é constitucional a nomeação de um servidor efetivo para cargo em comissão, ainda que parente de autoridade, desde que preenchidos dois requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ausência de subordinação hierárquica: O servidor não pode atuar diretamente sob o comando do seu parente. 2) Qualificação compatível: Deve-se observar se o grau de escolaridade e a experiência do servidor condizem com a complexidade da função, afastando a hipótese de favorecimento.
<p>Extensão às Serventias Extrajudiciais (Cartórios)</p>	<p>Houve debate sobre a aplicação da regra aos cartórios, visto que o serviço é exercido em caráter privado por delegação (art. 236, CF). Contudo, o STJ e o STF pacificaram que, por se tratar de função pública delegada sujeita à fiscalização do CNJ, o nepotismo é vedado.</p>

⁸ STF, Rcl 6.650-MC-Agr/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, Informativo 524, out. 2008.

⁹ STF, Rcl 28.024 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 29.05.2018, DJe 125 de 25.06.2018.

¹⁰ STF, Rcl 6.702-Agr-MC/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

¹¹ STF, ADI 524/ES, Plenário, Rel. Orig. Min. Sepúlveda Pertence, Red. p/ o Acórdão Min. Ricardo Lewandowski.

	Nesse contexto, surge o conceito de nepotismo póstumo : quando o titular de um cartório falece, o substituto interino (responsável pelo expediente até novo concurso) não pode ser parente do antigo titular, evitando-se a perpetuação familiar na unidade. ¹²
Inexistência de Direito Adquirido	Se um parente ocupava cargo comissionado antes de uma nova norma ou da SV 13 proibir o nepotismo, ele deve ser exonerado imediatamente. Não há direito de permanência fundado em situações passadas, pois a moralidade é um dever contínuo.
Iniciativa Legislativa	O STF fixou o entendimento de que leis que versam sobre a proibição de nepotismo não são de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Qualquer membro do Legislativo pode propor tais normas, pois elas apenas explicitam princípios que já constam na Constituição e que vinculam todos os Poderes. ¹³

Vale conferir, ainda, o seguinte julgado, que tem bastante cara de prova:

**JURISPRUDÊNCIA**

O STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de lei estadual que vedava a nomeação de cônjuges e parentes até o terceiro grau de qualquer membro do Judiciário do Estado de São Paulo.

A Corte considerou que a restrição não se aplica a servidores efetivos admitidos por concurso público, desde que haja compatibilidade entre a formação e a complexidade do cargo de assistente jurídico, bem como ausência de subordinação direta.

STF. Plenário. ADI 3.496/SP, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 13/10/2025 (Info 1194).

¹² RMS 63.160/RJ (2020/0060621-9), autuado em 10.03.2020, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina.

¹³ STF, RE 570.392, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 11.12.2014, DJe 32 de 19.02.2015, Tema 29.

5.2.4. Princípio da publicidade

O princípio da publicidade estabelece o dever de a Administração Pública conferir ampla divulgação aos seus atos e condutas. Mais do que um simples dever de publicar, a publicidade é **condição de transparência e controle**, funcionando como requisito de eficácia para atos que produzam efeitos externos.

No ordenamento brasileiro, a lógica é: a **publicidade é a regra**; o **sigilo é a exceção**.

A doutrina moderna desdobra a publicidade em dois subprincípios fundamentais que orientam a atuação estatal:

- ✓ **Princípio da Transparência:** Reflete o dever ético de permitir que a sociedade conheça as entranhas da gestão pública. Garante ao cidadão o acesso a informações de interesse coletivo ou geral, combatendo o "segredo de Estado" injustificado. Segundo o **STJ (REsp 2003/01612085)**, o direito à informação é uma expressão concreta da transparência e um corolário da boa-fé objetiva e da confiança.
- ✓ **Princípio da Divulgação Oficial:** Trata do aspecto formal, ou seja, a obrigatoriedade de publicar os atos administrativos em veículos oficiais ou meios previstos em lei para que produzam efeitos jurídicos e sejam oponíveis a terceiros.



DICA DO PROFESSOR

Distinção importante: não confunda publicidade com publicação. A publicação (em Diário Oficial, por exemplo) é apenas uma das espécies do gênero publicidade. A publicidade pode ser satisfeita por outros meios, como portais da transparência, sessões públicas, editais e o fornecimento de certidões, e não apenas com base em publicações.

O fundamento constitucional da publicidade no art. 5º, XXXIII, da CF/88, que assegura a todos o recebimento de informações de interesse particular ou coletivo.

Além disso, a jurisprudência do STF consolidou a tese da máxima divulgação: **atos que restrinjam a publicidade de forma genérica e abstrata são nulos**. Com efeito, o ato restritivo deve ser motivado de forma objetiva, específica e formal. Exemplo disso foi a declaração de nulidade do ato que cadastrou, de forma indiscriminada, todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI-PF) como restritos (ADPF 872).



JURISPRUDÊNCIA

É inválida a prática de estabelecer, de forma genérica e sem fundamentação válida e individualizada, que todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações da Polícia Federal (SEI-PF) estejam cadastrados com nível de acesso restrito. Nesse caso, existe violação ao princípio da publicidade e restrição ao direito à informação.

Tese fixada: “O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado objetiva, específica e formalmente, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida e específica, impeditivo do direito fundamental à informação.”.

STF. Plenário. ADPF 872/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15/8/2023 (Info 1103).

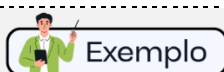
A publicidade, contudo, não possui caráter absoluto. O sistema admite o sigilo quando a restrição for motivada e imprescindível em três esferas:

EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	
Segurança do Estado	Exemplo: informações estratégicas militares ou planos de defesa nacional.
Segurança da sociedade	Dados que, se expostos, poderiam facilitar atentados (ex: detalhes técnicos de usinas nucleares ou planos preventivos contra-ataques terroristas).
Proteção à intimidade e vida privada	Informações pessoais, como prontuários médicos ou dados funcionais sensíveis. No âmbito disciplinar, processos éticos costumam tramitar em sigilo para preservar a imagem do profissional até a decisão final, quando então o resultado deve ser tornado público.

Além disso, o **Enunciado nº 15 do CJF** estabelece que a Administração Pública promoverá a publicidade das arbitragens da qual seja parte, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Uma **nuance comum em provas objetivas** reside na escolha da via processual para combater a negativa de informação:

PUBLICIDADE E REMÉDIOS CONSTITUCIONAIS	
Habeas Data	Cabível exclusivamente para obter ou retificar informações relativas à pessoa do impetrante (informações próprias).
Mandado de Segurança	Cabível quando se busca informação de interesse pessoal sobre terceiros , ou de interesse coletivo, desde que haja direito líquido e certo à informação.



A título de exemplo, se um cidadão deseja obter dados sobre as multas aplicadas a uma empresa concorrente para instruir um processo de auditoria e a Administração nega o acesso, o remédio correto é o **Mandado de Segurança**, pois a informação não é relativa à pessoa do impetrante, mas sim a um terceiro de seu interesse.

Por outro lado, se esse mesmo cidadão solicita ao órgão de trânsito o acesso ao seu próprio histórico de infrações e pontuação para renovar sua habilitação, e o órgão se recusa a fornecer os dados, o remédio adequado é o **Habeas Data**, visto que o objeto da lide é uma informação estritamente personalíssima do requerente.

Ademais, o STF e o STJ possuem entendimento pacificado sobre a legitimidade da divulgação nominal de remunerações:



É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias. STF. Plenário. ARE 652777/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 23/4/2015 (Repercussão Geral - Tema 483) (Info 782).



Embora os serviços notariais e de registro sejam exercidos por particulares, eles têm natureza essencialmente pública, pois são delegações do Estado e desempenham função administrativa voltada a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos

jurídicos. Assim, mesmo não sendo servidores públicos, notários e registradores estão sujeitos a regras de direito público.

Por serem considerados agentes públicos em sentido amplo, devem se submeter à fiscalização ampla por parte dos órgãos competentes.

As receitas e despesas das serventias extrajudiciais não são dados pessoais, como informações bancárias, fiscais ou dados privados (endereço, telefone ou e-mail). Portanto, não procede o argumento de que esses valores estariam protegidos pelo direito à privacidade.

Da mesma forma, a divulgação nominal da remuneração de servidores públicos em sites oficiais não viola os direitos à intimidade ou à vida privada, pois decorre do princípio da transparência na administração pública.

STJ. 2ª Turma. AgInt no RMS 70.212-PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 13/6/2023 (Info 11 – Edição Extraordinária).

Vale frisar, ainda, que negar publicidade a atos oficiais com o intuito de ocultar ilegalidades configura **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da Administração Pública. Nesse sentido:

Lei de Improbidade Administrativa

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei no 14.230/2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei no 14.230/2021).

Para a punição, todavia, como em outros casos, exige-se a caracterização de conduta dolosa que vise violar a transparência obrigatória (dolo especial).



Por fim, importante destacar que a aplicação do princípio da publicidade deve coexistir harmoniosamente com a **Lei nº 13.709/2018 (LGPD)**. O tratamento de dados pessoais pela Administração deve observar a finalidade específica e o tratamento mínimo necessário (Art. 6º, I a III). O compartilhamento inadequado de dados fora das hipóteses de sigilo constitucional ou finalidade pública pode gerar responsabilidade civil do Estado, cabendo direito de regresso contra o agente que agiu com dolo ou culpa.

5.2.5. Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência representa a **transição do modelo de administração burocrática** (focado rigidamente em processos e formalismos) **para o modelo de administração gerencial** (focado em resultados e no desempenho). Segundo a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, a eficiência impõe ao agente público o dever de realizar suas atribuições com "*presteza, perfeição e rendimento funcional*"¹⁴.

Eficiência exige que a Administração entregue resultados com **presteza, qualidade e bom uso de recursos**, sem transformar isso em desculpa para descumprir legalidade. É um princípio inerente a administração gerencial que complementa a administração burocrática (controle, impessoalidade, procedimento) com uma exigência de **desempenho**, orientada a resultados públicos. É, portanto, uma forma de aprimoramento da gestão pública.

Embora a eficiência sempre tenha sido uma expectativa implícita do sistema, constando, inclusive, em normas infraconstitucionais como a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95), **ela só foi explicitada no caput do art. 37 da Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 19/1998**. Esta emenda marcou a Reforma Administrativa do Estado, buscando profissionalizar a gestão pública e orientá-la para a entrega de serviços com qualidade e otimização de custos.

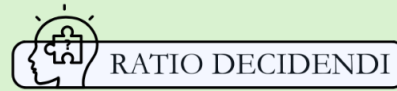


O candidato aprovado em concurso público pode assumir cargo que, segundo o edital, exige título de Ensino Médio profissionalizante ou completo com curso técnico em área

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 51.

específica, caso não seja portador desse título mas detenha diploma de nível superior na mesma área profissional.

STJ. 1ª Seção. REsp 1888049-CE, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 22/09/2021 **(Recurso Repetitivo – Tema 1094)** (Info 710).¹⁵



A interpretação dada no julgado acima está fundamentada no princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, que busca garantir a seleção dos candidatos mais qualificados para o exercício da função pública, promovendo uma prestação de serviços públicos mais eficaz e benéfica para a sociedade.

A aceitação de titulação superior amplia o leque de candidatos e melhora a qualidade do serviço público, alinhando-se aos interesses da administração pública e da coletividade.

Além disso, para fins de provas, **é imperativo não confundir a eficiência com os conceitos de eficácia e efetividade**. Embora façam parte de um mesmo ciclo de gestão, cada um foca em uma etapa diferente da atuação pública:

EFICIÊNCIA X EFICÁCIA X EFETIVIDADE		
Eficiência	Eficácia	Efetividade
Melhor uso dos meios (menos desperdício, melhor processo)	Atingir o objetivo proposto	Impacto real na vida social, combinando meios bem usados e objetivo alcançado de modo relevante

Em síntese, uma Administração Pública ideal deve ser **eficiente** (gastar pouco e bem), **eficaz** (cumprir suas metas) e **efetiva** (resolver os problemas da sociedade).

Ademais, a eficiência não se resume à celeridade (rapidez) ou à economicidade (baixo custo), mas sim à **racionalização** de ambos. A economicidade analisa a relação custo-benefício: o objetivo é obter o melhor resultado possível com o menor ônus para o erário. Assim, a eficiência atua como um princípio

¹⁵ Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/8551/o-candidato-que-possua-qualificacao-superior-aquela-exigida-para-o-cargo-no-edital-tem-direito-de-a-ele-concorrer?palavra-chave=REsp+1.888.049-CE>

integrador que equilibra meios e fins, assegurando que a atuação estatal seja tecnicamente qualificada e socialmente legítima.

A inserção da eficiência no texto constitucional gerou mudanças profundas na estrutura das carreiras e na gestão de gastos públicos:

- ✓ **Estabilidade do Servidor:** A EC nº 19/98 alterou o art. 41 da CF, tornando a **avaliação especial de desempenho** um requisito obrigatório (além dos 3 anos de exercício e do concurso) para a aquisição da estabilidade.
- ✓ **Perda do Cargo por Insuficiência:** Mesmo após estável, o servidor pode perder o cargo mediante **avaliação periódica de desempenho**, garantida a ampla defesa. Isso visa combater a ideia de que a estabilidade seria um salvo-conduto para o baixo rendimento funcional.
- ✓ **Controle de Gastos com Pessoal (Art. 169, CF):** Para racionalizar a máquina pública e respeitar os limites de despesas, a Constituição estabeleceu uma ordem de cortes: a) redução de, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração de servidores não estáveis; c) em último caso, exoneração de servidores estáveis (com direito à indenização).
- ✓ **Escolas de Governo:** A criação de instituições para a formação e aperfeiçoamento dos servidores (Art. 39, § 2º) é uma aplicação direta da eficiência, visando a melhoria técnica contínua do quadro pessoal.

5.3. Princípios implícitos e/ou previstos na legislação

Dando continuidade à estrutura do Regime Jurídico Administrativo, avançamos para os princípios que, embora não figurem no rol taxativo do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, possuem força normativa e relevância prática.

Estes preceitos, denominados **implícitos**, são extraídos da interpretação do sistema constitucional, de leis infraconstitucionais e da construção doutrinária e jurisprudencial. Assim, podemos dizer que alguns são **constitucionalmente implícitos**, mas legalmente explícitos.

5.3.1. Princípio da razoabilidade

A ideia de razoabilidade surgiu no sistema jurídico da *common law*, especialmente nos Estados Unidos. Ela passou a integrar o direito constitucional por meio da cláusula do devido processo legal (*due*

process of law), em sua dimensão material (*substantive due process*). Quer dizer: na prática, a razoabilidade tornou-se um critério utilizado pelo Poder Judiciário para avaliar se as leis são compatíveis materialmente com a Constituição, especialmente com os direitos e valores fundamentais.

O princípio da razoabilidade atua como um dos mais importantes filtros de controle contra o arbítrio estatal. **Ele exige que a atuação administrativa não seja apenas pautada na "letra fria" da lei, mas que guarde conformidade com o bom senso, a lógica e a justiça.**

No Direito Brasileiro, este princípio encontra amparo na cláusula do **devido processo legal substantivo** (*substantive due process of law*) e está expressamente previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).

A razoabilidade impõe ao gestor público um padrão de conduta fundado na **prudência**, na **moderação** e na **sensatez**. Um ato administrativo é considerado razoável quando apresenta uma justificativa lógica e aceitável perante os valores compartilhados pela coletividade. Não se trata de uma análise subjetiva do "que o gestor acha certo", mas de uma aferição objetiva, respondida a partir da seguinte pergunta: a decisão tomada é coerente com a finalidade da lei e com a realidade fática? Se sim, ela é razoável.

**DICA DO PROFESSOR**

Um ponto fundamental para provas é compreender que a razoabilidade é o limite da discricionariedade, **sem, contudo, aniquilá-la**. Quando a lei confere ao administrador uma margem de liberdade para escolher a melhor solução (conveniência e oportunidade), essa escolha não é absoluta. O agente público encontra-se juridicamente submetido ao dever de proferir decisões equilibradas, razoáveis e isentas de excessos.

Se a decisão for desequilibrada ou carente de lógica, ela deixa de ser uma opção legítima e passa a ser um **ato ilegal**. Isso não pode, contudo, desembocar em violação à separação dos poderes, cabendo ao Judiciário fazer um juízo "jurídico" e não "político" das escolhas da gestão pública. Em resumo: o Poder Judiciário **pode anular** um ato administrativo por **falta de razoabilidade** sem que isso signifique interferência no mérito administrativo, uma vez que a falta de razoabilidade fere o próprio princípio da legalidade em sentido amplo (juridicidade).

**Exemplo**

Imagine um município do interior da Paraíba que, com recursos limitados, enfrenta simultaneamente um déficit de vagas em creches e a necessidade de realizar uma festa junina tradicional. Se o gestor optar por investir todo o orçamento na festa, ignorando a carência educacional premente, sua decisão pode ser questionada sob a ótica da **razoabilidade**. Embora realizar o evento seja uma competência legal (fomento à cultura local), a escolha de alocar a totalidade da verba disponível no festejo torna-se desarrazoada ao desprezar uma prioridade social de maior envergadura constitucional (a educação infantil) em um cenário de escassez. Tal conduta demonstra falta de equilíbrio e prudência na gestão dos fins públicos, ensejando o controle de validade pelo Judiciário ou pelos Tribunais de Contas.

A nível federal, a Lei nº 9.784/1999¹⁶ (art. 2º, parágrafo único, VI) estabelece que deve haver uma **adequação entre os meios empregados e os fins que se pretende alcançar**. A Administração não pode impor obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

**JURISPRUDÊNCIA**

Há violação aos princípios da razoabilidade e da publicidade nos casos em que a convocação para determinada fase de concurso público ou para nomeação de candidato aprovado ocorre somente por meio de publicação em Diário Oficial, se houve o transcurso de longo período temporal entre a realização ou a divulgação do resultado da etapa imediatamente anterior e a referida convocação. Nesses casos, não é razoável exigir que o candidato acompanhe, diariamente, com leitura atenta, as publicações oficiais.

STJ. 2ª Turma. AgRg no RMS 37227-RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 6/12/2012 (Info 515).

E para não esquecermos, antes de finalizarmos o tema: **embora a razoabilidade guarde estreita relação com a proporcionalidade**, sendo por vezes considerada seu gênero, **ambos os princípios se distinguem pelo foco de análise**. Falaremos da proporcionalidade a seguir.

¹⁶ A lei é federal, mas pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria (Súmula 633 – STJ).

5.3.2. Princípio da proporcionalidade

Com raízes no direito público alemão, o princípio opera como um limite ao exercício do poder, impedindo que a atuação administrativa transborde para o excesso ou para a desnecessidade.

No cenário doutrinário brasileiro, a proporcionalidade é **frequentemente compreendida como uma vertente ou manifestação específica da razoabilidade**.

Ambas convergem no dever de **adequação entre meios e fins**, impondo ao gestor o compromisso com escolhas que sejam simultaneamente equilibradas, racionais e juridicamente justificáveis. A proporcionalidade, contudo, demanda não apenas um juízo sobre o que é ou não razoável, mas uma análise específica quanto a proporcionalidade e adequação da medida.

Sob essa ótica, a atividade administrativa deve ser orientada de forma a conciliar a consecução do interesse público com a menor restrição possível aos direitos individuais. Exige-se, portanto, que a Administração Pública adote o **meio menos gravoso** para alcançar os objetivos legalmente previstos, evitando sacrifícios desnecessários à coletividade e aos administrados.

No plano normativo, sua base constitucional decorre do próprio Estado Democrático de Direito e do princípio da legalidade (art. 37, caput). Já no âmbito infraconstitucional, a Lei nº 9.784/1999 (art. 2º, parágrafo único, VI) é explícita ao vedar a imposição de obrigações ou sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao interesse público.


Para que um ato administrativo seja considerado proporcional, ele deve ser submetido a um teste sucessivo de **três etapas**:

TESTE DE PROPORCIONALIDADE
<p>Adequação (Pertinência): A medida escolhida é apta a atingir o objetivo pretendido?</p> <p>Se o meio eleito não serve para alcançar o fim, o ato é inválido logo de início.</p>
<p>Necessidade (Exigibilidade): Entre os meios igualmente eficazes para atingir o fim, a Administração escolheu o que causa o menor sacrifício possível aos direitos do cidadão?</p> <p>É a busca pelo "meio menos gravoso".</p>

Proporcionalidade em Sentido Estrito (Ponderação): Trata-se de um juízo de equilíbrio. As vantagens obtidas com a medida superam os prejuízos causados?

Aqui, avalia-se se o "custo" da restrição é compensado pelo "benefício" social alcançado.

A proporcionalidade é o norte para a **dosimetria das sanções**. Ao aplicar uma penalidade a um servidor ou a uma empresa em licitação, a Administração deve graduar o castigo conforme a gravidade da falta.

 **Exemplo** Punir com demissão um servidor que cometeu uma falha leve e sem má-fé, apenas por rigor formal, viola a proporcionalidade. A sanção deve ser o "remédio" na dose exata: nem insuficiente para gerar impunidade (proteção insuficiente), nem excessiva a ponto de se tornar vingança estatal (proibição de excesso).

Todavia, a nível federal, **vale lembrar que, em se tratando de ato que se enquadra em pena de demissão**, não há como usar a proporcionalidade para aplicar pena mais branda. É o que prescreve a Súmula 650-STJ: “A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei nº 8.112/90”.

Portanto, a proporcionalidade não é uma “carta em branco” para todos os casos.

Ainda sob a ótica do princípio da proporcionalidade, a doutrina moderna destaca que a proporcionalidade protege o cidadão em duas frentes distintas:

- ✓ **Proibição de excesso:** é a face mais clássica. Impede que o Estado atue de forma exagerada, protegendo os direitos de defesa do indivíduo contra intervenções desmedidas.
- ✓ **Proibição de proteção insuficiente:** aqui, o foco se inverte. O Estado não pode ser omissivo ou econômico demais na proteção de direitos fundamentais (especialmente os sociais e de segurança). Se a medida estatal for tímida demais para garantir o direito, ela será desproporcional por insuficiência.



ENAM - Exame Nacional da Magistratura – FGV - (2024.2). Após uma série de atos de vandalismo, a prefeitura de Gama decidiu instalar câmeras de vigilância em praças públicas. Entidades privadas de defesa dos direitos civis contestaram a medida, argumentando que a vigilância constante pode inibir a liberdade de expressão e de reunião, violando direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Em resposta, a prefeitura justificou a medida como adequada, necessária e proporcional para proteger o patrimônio público e contribuir para a segurança das pessoas que utilizam os equipamentos públicos. Essa medida pode representar uma possível tensão entre o exercício das funções administrativas de interesse público e o respeito aos direitos e às garantias fundamentais.

Considerando os princípios constitucionais da atividade administrativa, analise as afirmativas a seguir.

I. Atualmente, o princípio da legalidade no Direito Administrativo é compreendido como norma que vincula a atuação administrativa não apenas à lei, mas também ao Direito ou ao chamado bloco de constitucionalidade.

II. Os direitos à vida privada e à intimidade podem ser limitados em situações de interesse público, desde que a medida seja adequada, necessária e proporcional ao fim almejado pela Administração Pública.

III. O princípio da proporcionalidade no Direito Administrativo exige que, na atuação estatal, as medidas adotadas sejam adequadas e necessárias, mas no teste de proporcionalidade em sentido estrito vence a supremacia do interesse público.

Está correto o que se afirma em:¹⁷

- A) I, apenas.
- B) I e II, apenas.
- C) I e III, apenas.

¹⁷ Gabarito: Alternativa “B”. Cuidado com alternativas que dão força absoluta à supremacia do interesse público (III).

D) II e III, apenas.

E) I, II e III.

5.3.3. Princípio da segurança jurídica e da confiança legítima

O princípio da segurança jurídica é um dos alicerces do Estado Democrático de Direito, atuando como um fator de estabilização social.

Sua função precípua é **garantir que as relações entre o Poder Público e os cidadãos sejam marcadas pela *previsibilidade***, impedindo que mudanças bruscas e retroativas na interpretação de normas ou em decisões administrativas surpreendam o administrado e prejudiquem o planejamento de sua vida jurídica.

A doutrina moderna subdivide o estudo deste princípio em duas perspectivas complementares:

- ✓ **Aspecto objetivo (segurança jurídica):** Refere-se à estabilidade do ordenamento. Manifesta-se pela proteção ao **direito adquirido**, ao **ato jurídico perfeito** e à **coisa julgada**. O foco aqui é a permanência das normas e das situações jurídicas já consolidadas no tempo.
- ✓ **Aspecto subjetivo (proteção à confiança legítima):** De origem alemã, o princípio parte da premissa de que deve ser valorizado o sentimento ético de confiança que o cidadão deposita na Administração. O Estado deve respeitar as expectativas legítimas geradas por seus próprios atos. Se a Administração sinaliza determinado caminho ao particular, ela não pode puni-lo ou prejudicá-lo por ter acreditado na correção daquela conduta estatal.

A confiança legítima é o reflexo da boa-fé objetiva no Direito Público. Dela deriva a **teoria do *venire contra factum proprium*** (proibição de agir contra os próprios atos). Isso significa que o Estado deve manter uma coerência lógica em sua atuação; uma vez adotada uma postura que gera efeitos na esfera do particular, a Administração não pode alterá-la arbitrariamente sem uma justificativa robusta e salvaguardas ao cidadão.



Exemplo

Se um município autoriza formalmente a construção de um empreendimento e o particular investe recursos baseado nesse ato, a Administração não

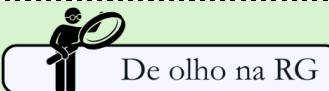
pode, logo em seguida e sem qualquer fato novo, anular a licença alegando um vício que ela mesma conhecia, sob pena de violar a confiança legítima.

No que tange à **confiança legítima**, um dos temas mais cobrados em concursos diz respeito ao recebimento de valores indevidos por servidores públicos.



Quando a Administração Pública **interpreta erroneamente uma lei**, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma **falsa expectativa** de que os valores recebidos são legais e definitivos, **impedindo**, assim, **que ocorra desconto** dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público STJ. 1ª Seção. REsp 1244182-PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 10/10/2012 (**Recurso Repetitivo - Tema 531**) (Info 506).¹⁸

Também em prol da **estabilidade das relações**, o STF definiu que os Tribunais de Contas possuem o prazo de cinco anos para julgar a legalidade de concessões iniciais de aposentadoria, reforma ou pensão. Esse prazo conta-se da chegada do processo à Corte de Contas. Após esse período, o ato é considerado consolidado, prestigiando a segurança jurídica do aposentado que não pode ficar indefinidamente aguardando a chancela do Estado.



Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

STF. Plenário. RE 636553/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 19/2/2020 (Repercussão Geral – Tema 445) (Info 967).

O STJ tem seguido idêntico entendimento.

¹⁸ Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/670/servidor-que-recebe-indevidamente-valores-por-meio-de-decisao-administrativa-nao-tem-que-devolver?palavra-chave=tema+531>

Por fim, vale destacar que a confiança legítima não é absoluta e não protege, como regra, meras "*expectativas de fato*" desprovidas de base jurídica ou marcadas pela precariedade.



Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado. RE 608482/RN - **Tema 476 da Repercussão Geral**).

Contudo, **há julgados excepcionando tal regra**, sempre com base em contornos específicos dos casos concretos:



Caso determinada pessoa, após permanecer vários anos no cargo, obtenha a sua aposentadoria, ainda que esteja diante de provimento em cargo por decisão precária, deve receber tratamento jurídico peculiar. Trata-se de uma excepcionalidade que autoriza a distinção (*distinguish*) quanto ao *leading case* do RE 608482/RN (Tema 476), autorizando que tais efeitos (*concessão do benefício*) sejam mantidos.

STF. 1ª Turma. RE 740029 AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 14/8/2018 (Info 911).



Cuidado: Se a questão trazer a simples decisão provisória, sem apontar essa hipótese excepcional específica, recomenda-se seguir o *Leading Case* do RE 608482/RN (Tema 476). Contudo, se trazer essa peculiaridade da “concessão de aposentadoria”, o entendimento mais provável é no sentido de reconhecer o direito do particular.

5.3.4. Princípio da sindicabilidade

Sindicável é um adjetivo que caracteriza algo ou alguém que pode ser alvo de sindicância, inquérito, averiguação ou controle.

O princípio da sindicabilidade é o postulado que assegura que **nenhum ato administrativo está imune a controle judicial**. Ele traduz a ideia de que a atividade da Administração Pública deve ser permanentemente "sindicável", ou seja, sujeita a exame e fiscalização, impedindo a existência de espaços de poder absolutos ou arbitrários.

Este princípio fundamenta-se no dogma da **inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, XXXV, da CF/88), segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. No âmbito administrativo, a sindicabilidade manifesta-se sob dois prismas:

- ✓ **O que o Judiciário faz:** verifica se o ato respeitou a competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto, além dos princípios como moralidade e razoabilidade.
- ✓ **O que o Judiciário não faz:** não cabe ao juiz substituir o administrador na escolha do **mérito administrativo** (conveniência e oportunidade). O Judiciário não deve decidir "o que é melhor" para a gestão pública, mas sim "o que é legal". Se o ato for discricionário e estiver dentro dos limites da lei, o magistrado não pode anulá-lo apenas por discordar da escolha política do gestor.

Antigamente, acreditava-se que os atos discricionários (aqueles em que o gestor tem margem de escolha) eram imunes ao controle judicial. Hoje, a doutrina e a jurisprudência modernas rechaçam essa ideia. Mesmo na discricionariedade, o ato é sindicável quanto aos seus **limites**. Se o gestor ultrapassar a razoabilidade ou desviar-se da finalidade pública, o Judiciário intervirá para restaurar a ordem jurídica.



JÁ CAIU!

Ano: 2026 – Simulado Jusconc – 2ª Fase TRF6 – Sentença Cível

Caso concreto: ANTT (agência reguladora atuante no segmento de trânsito e transportes) editava ato de efeitos concretos chancelando prática de agente do mercado (empresa de transportes) incompatível com a legislação. O MPF, diante disso, ajuíza ACP para nulificar o ato. Em contestação, a ANTT suscita a impossibilidade jurídica do pedido, pois o ato é

fruto de expertise técnica, insuscetível de valoração judicial. Pugna, assim, pela extinção do processo sem resolução do mérito.

Resposta esperada:

Sob uma perspectiva processual, exigia-se que o aluno indicasse que a possibilidade jurídica do pedido é matéria de mérito, e não mais condição da ação, dada a redação do art. 17 do CPC/2015 e o entendimento majoritário. Portanto, o tema não deveria ser examinado como preliminar, mas sim como tema de mérito (veremos isso em Direito Processual Civil).

Sob uma perspectiva material, por sua vez, esperava-se que se refutasse a tese. Apesar de haver maior margem de deferência técnica aos atos praticados pela agência, isso não o torna, sob qualquer perspectiva, imune ao controle judicial. Cabe ao magistrado, se necessário, buscar apoio em prova técnica pericial para subsidiar suas conclusões.

5.3.5. Princípio da autotutela

O princípio da autotutela é a expressão do **poder-dever da Administração Pública de exercer o controle sobre seus próprios atos**.

Diferente do que ocorre, em maior escala, no âmbito privado, onde conflitos geralmente dependem da intervenção do Judiciário, a Administração possui a prerrogativa de policiar sua própria conduta, garantindo que suas ações permaneçam sempre em conformidade com o Direito e com o interesse público.

A base doutrinária e jurisprudencial mais célebre deste princípio encontra-se nas **Súmulas nº 473 e 346, ambas do Supremo Tribunal Federal**, cujo teor é indispensável para o estudo do tema:



SÚMULA

Súmula 473: 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.

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Para compreender como a Administração corrige seus rumos, é necessário distinguir as duas formas de exercício desse poder:

- ✓ **Anulação (ou invalidação):** Incide sobre atos **ilegais**. Quando o ato nasce em desconformidade com a lei, a Administração tem o dever de retirá-lo do ordenamento. Seus efeitos retroagem à data do nascimento do ato (**efeito *ex tunc***), pois a ilegalidade não deve gerar direitos.
- ✓ **Revogação:** Incide sobre atos **legais**, mas que se tornaram inoportunos ou inconvenientes para o interesse público atual. É um juízo de mérito administrativo. Seus efeitos não retroagem, operando apenas a partir da decisão de revogar (**efeito *ex nunc***).

Embora a autotutela confira autonomia ao Poder Público, ela não é absoluta. Existem travas importantes que visam proteger o administrado contra o arbítrio:

- ✓ **Prazo decadencial:** O direito da Administração de anular atos que gerem efeitos favoráveis aos destinatários decai em **5 anos**, salvo comprovada má-fé. Este limite é imposto pelo **princípio da segurança jurídica** e pela **Lei nº 9.784/99 (art. 54)**.
- ✓ **Devido processo legal:** Se a anulação ou revogação for afetar interesses ou direitos de terceiros, a Administração não pode agir de forma sumária. É obrigatório conceder ao interessado o direito ao **contraditório e à ampla defesa** antes da retirada do ato do ordenamento (Súmula Vinculante nº 3 do STF¹⁹).
- ✓ **Controle judicial:** A autotutela não afasta o controle pelo Poder Judiciário. Caso a Administração se omita em anular um ato ilegal ou o faça de forma abusiva, o cidadão pode recorrer à justiça para garantir a observância da legalidade.

Enquanto a sindicabilidade garante que o Judiciário possa controlar a Administração, a autotutela garante que a própria Administração se corrija. Isso gera economia processual e agilidade, permitindo que o Poder Público restaure a juridicidade de suas condutas sem a necessidade de uma lenta movimentação da máquina judiciária.

¹⁹ Súmula Vinculante 3: 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.

5.3.6. Princípio da participação ou da consensualidade (administração consensual)

O princípio da participação, também denominado de consensualidade, marca a superação do antigo modelo de Administração Pública puramente autoritária e verticalizada. Ele fundamenta-se na ideia de uma Administração Pública Dialógica, que substitui o império da vontade unilateral do Estado pelo diálogo, pela cooperação e pela busca de soluções negociadas com a sociedade e com os administrados.

Este princípio é um reflexo direto da democracia participativa no Direito Administrativo. Ao abrir canais para que o cidadão influencie a gestão pública, o Estado não apenas cumpre um dever de transparência, mas também confere **maior legitimidade** às suas decisões. Atos administrativos construídos com a participação dos interessados possuem maior aceitação social e, conseqüentemente, maior eficácia prática.

A participação popular manifesta-se por meio de diversos instrumentos, tais como:

- ✓ **Audiências e consultas públicas:** Essenciais antes da edição de normas regulamentares ou de grandes concessões de serviços públicos.
- ✓ **Conselhos de gestão:** Onde representantes da sociedade civil monitoram e deliberam sobre políticas públicas (Ex: Conselhos de Saúde e Educação).
- ✓ **Direito de petição e reclamação:** Mecanismos diretos de interlocução entre o indivíduo e o Poder Público.

A consensualidade busca converter o conflito em composição. O objetivo é reduzir a alta taxa de judicialização das demandas públicas, preferindo-se o acordo à imposição. Em vez de uma decisão impositiva que muitas vezes gera anos de litígio judicial, a Administração busca o **consenso** para alcançar o interesse público de forma mais célere e econômica.

Para tornar a administração consensual uma realidade, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou ferramentas modernas de negociação, entre as quais se destacam:

INSTRUMENTOS DE CONSENSUALIDADE E SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos: Órgãos internos voltados à conciliação e mediação, evitando que divergências entre órgãos ou entre o Estado e o particular cheguem ao Judiciário.

Termos de Ajustamento de Conduta (TAC): Acordos firmados onde o particular se compromete a adequar sua conduta às exigências legais, evitando sanções mais gravosas e garantindo a reparação imediata de danos.

Acordos de Leniência: Instrumentos típicos do combate à corrupção (Lei nº 12.846/2013), em que a pessoa jurídica colabora com as investigações em troca da mitigação de sanções.

Arbitragem: Atualmente admitida em contratos administrativos para resolver disputas sobre direitos patrimoniais disponíveis.

A adoção do modelo consensual não significa renúncia ao interesse público. Pelo contrário, é uma aplicação do **princípio da eficiência**: resolver uma controvérsia por meio de um acordo bem estruturado costuma ser menos custoso e mais rápido do que manter um processo judicial por décadas. Assim, a consensualidade promove a pacificação social e a otimização dos recursos públicos.

5.3.7. Princípio da intranscendência subjetiva

O princípio da intranscendência subjetiva estabelece que os efeitos das sanções e restrições jurídicas não podem ultrapassar a figura do infrator. No Direito Administrativo, esse postulado impede que punições atinjam terceiros que não concorreram para a prática do ato ilícito, funcionando como uma garantia contra a responsabilização coletiva ou hereditária.

Um dos cenários mais comuns de aplicação deste princípio ocorre na esfera federativa, especialmente quando novos gestores assumem o comando de estados ou municípios.

O Judiciário tem consolidado o entendimento de que a administração atual não pode ser severamente punida ou inviabilizada por irregularidades cometidas exclusivamente por gestões anteriores.

Essa proteção é fundamental para que o governante eleito democraticamente consiga gerir o ente público sem ser "asfixiado" por sanções decorrentes de atos aos quais não deu causa. Sem esse filtro, a população seria a maior prejudicada pela interrupção de repasses de verbas e serviços essenciais.

O tema, atualmente, é objeto de súmula do STJ:



SÚMULA

Súmula 615-STJ: Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.

A aplicação prática do princípio da intranscendência subjetiva é percebida em alguns julgados relevantes que são constantemente abordados em questões de prova:

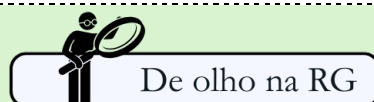


Segundo a posição que prevalece no STF, se a irregularidade no convênio foi praticada pelo gestor anterior e a gestão atual, depois que assumiu, tomou todas as medidas para ressarcir o erário e corrigir as falhas (exs: apresentou todos os documentos ao órgão fiscalizador, ajuizou ações de ressarcimento contra o antigo gestor etc.), neste caso, o ente (Estado ou Município) não poderá ser incluído nos cadastros de inadimplentes da União.

Assim, de acordo com esta aceção, o princípio da intranscendência subjetiva das sanções proíbe a aplicação de sanções às administrações atuais por atos de gestão praticados por administrações anteriores. Nesse sentido: STF. 1ª Turma. AC 2614/PE, AC 781/PI e AC 2946/PI, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 23/6/2015 (Info 791).

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções pode ser aplicado também nas situações em que uma entidade estadual/municipal (ex: uma autarquia) descumpriu as regras do convênio e a União inscreve não apenas essa entidade, como também o próprio ente (Estado/Município) nos cadastros restritivos. Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). (...)” STF. Plenário. ACO 1848 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06/11/2014.

Há, ainda, importante tema de repercussão geral a esse respeito:



É possível ao Município obter certidão positiva de débitos com efeito de negativa quando a Câmara Municipal do mesmo ente possui débitos com a Fazenda Nacional, tendo em conta o princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

STF. Plenário. RE 770149, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 05/08/2020 (**Repercussão Geral – tema 743**) (Info 993).

Os julgados acima consolidam a aplicação do princípio da intranscendência em três cenários fundamentais.

Primeiro, na **sucessão de gestores**, impede-se que o ente federado permaneça em cadastros de inadimplentes por falhas da gestão anterior, desde que o atual administrador comprove ter adotado medidas para ressarcir o erário, como o ajuizamento de ações contra o antecessor.

Segundo, na **descentralização administrativa**, veda-se que o inadimplemento de autarquias ou empresas estatais "contamine" o Estado-membro, protegendo o ente central de restrições causadas por entidades da administração indireta que possuem autonomia própria.

E **terceiro**, no âmbito da **separação de poderes**, o STF veda a imposição de sanções ao Poder Executivo em razão de irregularidades ou descumprimento de limites de gastos cometidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, ou pelo Ministério Público, uma vez que o chefe do Executivo não detém competência para intervir na gestão financeira desses órgãos autônomos.

Em suma, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal destaca que a responsabilidade por irregularidades administrativas deve ser **estritamente imputada ao órgão ou gestor que lhes deu causa**. O postulado da intranscendência atua como um escudo para a governabilidade, impedindo que a inércia ou a ilicitude de terceiros (sejam eles antecessores políticos, entes da administração indireta ou outros Poderes da República) inviabilize a continuidade das políticas públicas e a saúde financeira da administração central.

5.3.8. Princípio da continuidade do serviço público

O princípio da continuidade estabelece que **o serviço público, por ser essencial à coletividade e à satisfação de direitos fundamentais, não deve sofrer interrupções**. Ao contrário de uma atividade privada puramente comercial, o serviço estatal fundamenta-se na necessidade social, o que impõe ao Estado e aos seus delegados o dever de manter a regularidade e a constância na sua prestação.

A continuidade é elevada à categoria de requisito para que um serviço seja considerado **adequado**. O ordenamento jurídico brasileiro reforça essa diretriz em dois diplomas centrais:

- ✓ **Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões):** Em seu art. 6º, § 1º, define que o serviço adequado deve satisfazer condições de regularidade e continuidade, entre outros fatores (como eficiência e modicidade tarifária).
- ✓ **Lei nº 13.460/2017 (Estatuto do Usuário):** Reitera, no art. 4º, que a continuidade é um princípio norteador do atendimento ao usuário, garantindo que o cidadão possa confiar na disponibilidade permanente do serviço.



Imagine-se agora em uma prova oral e responda a seguinte pergunta:

“Candidato (a), o servidor público pode exercer direito de greve ainda que não haja lei regulamentadora autorizando? Caso possa, ele receberá os valores dos dias não trabalhados?”

Cuidado. A resposta é: **depende!**

Resposta esperada:

“Excelência, a continuidade do serviço público não implica a proibição absoluta de movimentos reivindicatórios, mas impõe limites rigorosos para que o exercício de direitos individuais não aniquile o interesse coletivo. O cenário jurídico do direito de greve no setor público é um dos temas mais ricos do Direito Administrativo contemporâneo.

O art. 37, VII, da CF/88 assegura o direito de greve ao servidor público, porém condiciona seu exercício a uma **lei específica**. Ocorre que, passadas décadas da promulgação da Constituição, essa lei ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

Diante dessa omissão, o STF, em uma decisão histórica (MI 708), aplicou a **teoria da concretização**. Decidiu-se que a falta de lei não poderia anular o direito constitucional. Assim, enquanto a lei específica não for criada, aplicam-se ao setor público as regras da

iniciativa privada (**Leis nº 7.701/88 e 7.783/89**), com as devidas adaptações às peculiaridades estatais.

Sob essa ótica, a greve é interpretada juridicamente como uma **suspensão do vínculo de trabalho**. Por essa razão, a regra financeira é o não pagamento pelos dias em que não houve contraprestação de serviço.

Nesse sentido, a **regra geral (Tema 531 da Repercussão Geral)** dispõe que a Administração Pública **deve** realizar o desconto dos dias de paralisação. O exercício do direito de greve é legítimo, mas não gera, por si só, direito ao recebimento de salário sem trabalho.

Há, contudo, exceção em que o desconto não será efetuado: se a greve for motivada por **conduta ilícita do próprio Poder Público** (ex.: atraso deliberado de salários ou descumprimento de cláusulas judiciais/legais prévias).

Por fim, embora a **regra geral permita a greve** (com aplicação da lei dos celetistas), o STF definiu que, em razão do princípio da continuidade e da preservação da ordem pública, o **direito de greve é totalmente vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública**. Nesses casos, a essencialidade do serviço sobrepõe-se ao direito de paralisação (Tema 541 da Repercussão Geral).

Como um “reforço”, ainda poderia ser citado:



JURISPRUDÊNCIA

A dificuldade operacional da Administração em registrar exatamente quem faltou ou quem compensou horas durante a greve não impede o desconto. O STJ entende que a impossibilidade de obtenção desses registros não é óbice para o abatimento na remuneração, desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo individual. STJ. 1ª Seção. Pet 12.329-DF (STJ - Informativo 789).



ATENÇÃO!

Sobre interrupção de serviços públicos:

Embora a **regra seja a prestação ininterrupta**, o **princípio da continuidade não possui caráter absoluto**.

A interrupção é juridicamente possível em situações excepcionais e específicas, visando a preservação da própria viabilidade do sistema ou a segurança da coletividade.

A legislação não caracteriza como descontinuidade a interrupção do serviço em situações de **emergência**. Além disso, não considera como descontinuidade também quando, **após prévio aviso**, for motivada por:

- ✓ **Razões de ordem técnica ou de segurança:** Necessidade de reparos, manutenções ou prevenção de acidentes nas instalações.
- ✓ **Inadimplemento do usuário:** Falta de pagamento das tarifas, considerando o interesse de toda a coletividade em manter o equilíbrio financeiro do serviço.



A necessidade de notificação prévia é indispensável para ambos os casos. A jurisprudência afasta a ideia de "força maior" para dispensar o aviso em reparos técnicos programados. Além disso, a notificação deve seguir as normas do órgão regulador (ex: ANEEL), sendo insuficiente o mero anúncio em rádios locais se a norma exigir aviso por escrito ou na fatura. STJ. 1ª Turma. REsp 1.812.140-RS (STJ - Informativo 826)

Para proteger o usuário contra o desamparo em momentos de baixa resolutividade administrativa, **as leis nº 13.460/2017 e nº 8.987/95 foram alteradas**. Atualmente, é **proibida** a suspensão do serviço por inadimplência que se inicie:

- ✓ Sexta-feira, sábado ou domingo;
- ✓ Feriados ou vésperas de feriado.

A jurisprudência do STJ e do STF tempera a autorização legal de corte por inadimplemento para evitar prejuízos humanos irreparáveis ou danos à segurança pública. Destaca-se:

CORTE POR INADIMPLEMENTO

Unidades públicas essenciais: É **ilegítimo** o corte de energia ou água em hospitais, prontos-socorros, escolas, creches, unidades de segurança pública e sistemas de abastecimento d'água e iluminação pública. O interesse da coletividade em manter esses serviços funcionando sobrepõe-se ao interesse financeiro da concessionária (STJ, AgRg no AREsp 543.404/RJ).

Débitos antigos (pretéritos): O corte só é legítimo para o inadimplemento de conta regular (contemporânea). Dívidas antigas devem ser cobradas pelas vias judiciais ordinárias (ação de cobrança/execução), sendo vedado o uso do corte como forma de coerção para débitos pretéritos (STJ, AgRg no Ag 1320867/RJ).

Fraude no medidor: Se houver fraude atribuída ao consumidor, o corte só é possível para o débito recuperado relativo aos últimos 90 dias anteriores à constatação, desde que respeitado o contraditório e executado em até 90 dias após o vencimento (REsp 1.412.433/RS).

Natureza pessoal da dívida: O débito de energia e água não é *propter rem* (não adere ao imóvel). Assim, é ilegal cortar o serviço de um novo morador por dívidas deixadas pelo proprietário ou inquilino anterior.

Imóvel Específico: O corte por dívida deve recair apenas sobre o imóvel que originou o débito, não podendo a concessionária suspender o serviço de outras propriedades do mesmo dono.

5.3.9. Princípio da motivação

O princípio da motivação estabelece o dever de a Administração Pública exteriorizar as razões que fundamentam suas decisões. Motivar significa demonstrar a correlação lógica entre os **pressupostos de fato** (o que aconteceu no mundo real) e os **fundamentos de direito** (a base legal utilizada), permitindo o controle da legalidade e da finalidade do ato administrativo.

Embora considerado um princípio constitucional implícito para a Administração em geral, a motivação possui raízes expressas na Constituição Federal, como no **art. 93, X** (decisões administrativas dos tribunais) e no **art. 129, §4º** (decisões do Ministério Público). No plano federal, a **Lei nº 9.784/99 (art. 2º, VII)** impõe a indicação clara dos pressupostos fáticos e jurídicos como norma de regência do processo administrativo.



Motivação *Aliunde* ou *Per Relationem*

A motivação não precisa ser necessariamente um texto inédito e extenso em todas as ocasiões. A legislação e a jurisprudência admitem a chamada **motivação *aliunde***:

MOTIVAÇÃO ALIUNDE OU PER RELATIONEM
Conceito: Ocorre quando a autoridade administrativa, ao decidir, declara concordância e adota como suas as razões expostas em pareceres, informações ou decisões anteriores.
Base Legal: Art. 50, §1º, da Lei nº 9.784/99.
Súmula nº 674 do STJ: Consolidou a validade da fundamentação <i>per relationem</i> inclusive em Processos Administrativos Disciplinares (PAD), desde que o parecer de referência seja parte integrante do ato ²⁰ .

Tema que desperta divergências doutrinárias é a obrigatoriedade (ou não) de todos os atos serem motivados. Três correntes se destacam:

OBRIGATORIEDADE DA MOTIVAÇÃO: DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS
Corrente Ampla (<u>Majoritária</u> na prática moderna): Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que a motivação é obrigatória para todos os atos , fundado no parágrafo único do art. 1 e no art. 93, ambos da Constituição Federal. O argumento é que a transparência e o controle democrático exigem saber o porquê de cada decisão estatal. E conclui que “os cidadãos e em particular o interessado no ato têm o direito de saber por que foi praticado, isto é, que fundamentos os justificam” ²¹ . Maria Sylvia Zanella Di Pietro também sustenta este posicionamento.
Corrente Restritiva: Autores como Carvalho Filho defendem que a motivação só é obrigatória quando a lei expressamente exigir, argumentando que a regra constitucional do

²⁰ Súmula 674-STJ: A autoridade administrativa pode se utilizar de fundamentação *per relationem* nos processos disciplinares. STJ. 1ª Seção. Aprovada em 13/11/2024, DJe de 25/11/2024 (Info 835).

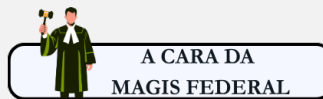
²¹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005.

art. 93 foca no Judiciário. Menciona o art. 50 da Lei nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal e estabelece, de forma expressa, as hipóteses em que a motivação é obrigatória.²²

Corrente Intermediária: Diogo de Figueiredo Moreira Neto sugere que a motivação é obrigatória apenas para atos decisórios ou que afetem direitos e interesses dos administrados, sendo dispensável em atos de rotina interna ou preparatórios.

Apesar das divergências doutrinárias, a consolidação do **Estado Democrático de Direito** impõe a motivação como **regra de legitimidade**, razão pela qual a doutrina moderna elenca a 1ª corrente como majoritária. Sob a influência dos princípios da publicidade e da moralidade, o Direito Contemporâneo exige que a Administração exponha os fundamentos de seus atos, sejam eles vinculados ou **discricionários**.

Assim, atualmente, a exteriorização dos motivos é indispensável para viabilizar o controle social e judicial, tornando a dispensa da motivação uma exceção raríssima (como nos cargos em comissão, em que a exoneração pode ocorrer de forma imotivada).



Com o avanço da tecnologia, surgiu o **Enunciado nº 12 do CJF/STJ**, que aborda a decisão administrativa automatizada (o que é relevante quanto ao uso de algoritmos ou de inteligência artificial). A diretriz é clara: a decisão robótica deve ser **suficientemente motivada**. Se o sistema for "opaco" (caixa-preta), impedindo que o cidadão entenda os critérios utilizados, o ato será passível de invalidação.

Destaca-se, ainda, que o art. 50 da Lei nº 9.784/1999 lista situações em que a motivação é **indispensável**. São os casos que negam direitos, impõem sanções, decidem concursos, dispensam licitação ou divergem de pareceres oficiais. O texto legal exige que a motivação seja **explícita, clara e congruente**.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
 - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
 - V - decidam recursos administrativos;
 - VI - decorram de reexame de ofício;
 - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
 - VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
- § 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.
- § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.
- § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Vale destacar uma distinção aparentemente simples, mas que ainda gera dúvidas frequentes:

MOTIVO VS. MOTIVAÇÃO
Motivo: É o elemento do ato (a situação de fato e de direito). Todo ato tem motivo.
Motivação: É a exposição escrita desse motivo. Nem todos os autores concordam que todo ato precisa ter motivação (embora a tendência atual seja a obrigatoriedade).



Depois de estudar, sabe o que é importante? **Revisar tudo que leu.** Para consolidar o conteúdo estudado, apresento **abaixo um quadro-síntese que reúne os princípios que regem o Direito Administrativo.**

PRINCÍPIOS REGENTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	
Supremacia do Interesse Público sobre o Privado	Define que o interesse da coletividade prevalece sobre o particular, conferindo à Administração prerrogativas e poderes especiais.
Indisponibilidade do Interesse Público	Estabelece que o gestor não é "dono" do patrimônio ou do interesse público; ele apenas o gere, estando sujeito aos limites da lei.
Legalidade	A Administração só pode agir conforme a lei autoriza ou determina.
Impessoalidade	Os atos devem buscar o interesse público, sem favorecimentos ou perseguições pessoais, nem promoção pessoal do agente.
Moralidade	Exige que a atuação administrativa respeite preceitos éticos, de probidade e de boa-fé, além da simples legalidade.
Publicidade	Os atos devem ser transparentes e divulgados para controle social, ressalvados os casos de sigilo previstos em lei.
Eficiência	Impõe que a Administração busque os melhores resultados com o menor custo possível (produtividade e qualidade).
Razoabilidade	Exige equilíbrio, bom senso e lógica, proibindo atos administrativos absurdos ou incoerentes.
Proporcionalidade	Busca o meio menos gravoso para o cidadão; foca na adequação, necessidade e equilíbrio entre custos e benefícios.
Segurança Jurídica	Protege a estabilidade das relações e a confiança legítima do cidadão na validade dos atos estatais ao longo do tempo.
Autotutela	Poder-dever da Administração de anular atos ilegais ou revogar atos inoportunos por iniciativa própria.

Sindicabilidade	Garantia de que todo ato administrativo é passível de controle, seja pela própria Administração ou pelo Judiciário.
Consensualidade	Prioriza o diálogo e a solução negociada (acordos, TACs) em vez da imposição unilateral do Estado.
Intranscendência Subjetiva	Impede que sanções e restrições alcancem quem não deu causa ao ilícito (ex: novo gestor punido por erro do antecessor).
Continuidade	O serviço público deve ser prestado de forma ininterrupta, por ser essencial à satisfação das necessidades sociais.
Motivação	Obrigatoriedade de indicar os fatos e os fundamentos jurídicos que justificam a prática de qualquer decisão administrativa.

6. PARA APROFUNDAR

O tópico “**Para aprofundar**” será trabalhado ao longo de algumas aulas com a finalidade de explorar conteúdos que extrapolam a exposição básica do tema.

Seu escopo é abordar assuntos novos ou desdobramentos mais sofisticados da matéria já estudada, que apresentam maior complexidade técnica e/ou especial relevância para a carreira jurídica. São temas que, justamente por essa densidade e importância prática, costumam ser exigidos em provas de concursos mais avançados e na atuação profissional.



1) Em que consiste a “teoria das circunstâncias excepcionais” no âmbito do Direito Administrativo e gestão pública?

Esta teoria, inserida no âmbito do Direito Administrativo da Crise ou Extraordinário, fundamenta-se na premissa de que normas jurídicas desenhadas para tempos de normalidade e estabilidade podem se tornar ineficazes (ou até prejudiciais) diante de situações de extrema gravidade que ameacem a ordem pública e o bem-estar social.

A teoria nasceu na França, por meio da jurisprudência do Conselho de Estado, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O entendimento firmado foi de que, em cenários de guerra ou calamidades profundas, a Administração Pública pode (e deve) adotar medidas que, em tempos comuns, seriam consideradas ilegais.

Seria, na verdade, uma hipótese de flexibilização do princípio da legalidade estrita para garantir a continuidade dos serviços essenciais e a sobrevivência do próprio Estado.

Diferente de outros países onde essa teoria surge como uma construção puramente doutrinária ou jurisprudencial, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 optou por institucionalizar essas exceções. Criou-se o chamado "Sistema Constitucional de Crises", prevendo o Estado de Defesa (art. 136) e o Estado de Sítio (art. 137).

Nesses regimes, a legalidade não é suspensa, mas sim relativizada e adaptada. A própria Constituição define quais direitos podem ser restringidos e quais poderes a Administração passa a exercer.

Mesmo fora dos estados de defesa ou sítio, a teoria influenciou institutos modernos que utilizamos no dia a dia do Direito Administrativo, como o **poder de polícia em urgência**, autorizando a autoexecutoriedade imediata de atos para afastar perigos iminentes à saúde ou segurança, sem necessidade de autorização judicial prévia; a **teoria da imprevisão**, aplicada aos contratos administrativos quando eventos extraordinários, imprevisíveis e inevitáveis (como uma pandemia ou desastre ambiental) tornam a execução do contrato excessivamente onerosa, permitindo o reequilíbrio econômico-financeiro; e a **dispensa de licitação**, em que a lei autoriza a contratação direta em situações de emergência ou calamidade pública para evitar a paralisia da máquina estatal quando o tempo do processo licitatório seria fatal ao interesse público.

É fundamental ressaltar que o estado de exceção não confere um "cheque em branco" ao gestor, devendo a atuação pública manter-se distante de qualquer traço de arbitrariedade. Para que o ato fundamentado nessa teoria seja legítimo, ele precisa observar três pilares essenciais: **motivação** (comprovação da crise), **proporcionalidade** (medida estritamente necessária) e **controle judicial** (sindicabilidade) para conter excessos e evitar arbitrariedade.

2. Qual é a relação entre a sindicabilidade dos atos administrativos e a "Doutrina Chevron"?

A relação entre sindicabilidade e Doutrina Chevron reside no grau de controle jurisdicional exercido sobre os atos das agências administrativas.

A chamada Doutrina Chevron, firmada no caso *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, estabelecia que, diante de ambiguidade legal, os tribunais deveriam deferir à interpretação adotada pela agência administrativa competente, desde que razoável. Trata-se de uma lógica de deferência judicial, fundada na expertise técnica e na delegação legislativa.

Nesse contexto, a sindicabilidade — isto é, a possibilidade de revisão judicial dos atos administrativos — tornava-se limitada. O Judiciário não substitua a interpretação da agência pela sua própria, salvo se esta fosse manifestamente incompatível com a lei.

Contudo, nos EUA, foi noticiado que houve a superação do precedente no caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, em que a Suprema Corte afastou a deferência automática às agências. A interpretação da lei passa a ser tarefa primordial do Judiciário, mesmo em hipóteses de ambiguidade normativa. Assim, amplia-se a sindicabilidade judicial dos atos administrativos regulatórios, reduzindo o espaço de autonomia interpretativa das agências.

No Brasil, embora nunca tenha havido adoção formal – normativa - da Doutrina Chevron, o debate dialoga com temas como mérito administrativo, discricionariedade técnica e controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras, especialmente à luz do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal).

3. Um precedente administrativo pode autorizar que um Advogado Público Federal deixe de recorrer ou contestar uma ação?

Sim, um precedente administrativo pode autorizar que o Advogado Público Federal deixe de contestar ou recorrer, **desde que** preenchidos os requisitos legais.

A Lei nº 10.522/2002, ao disciplinar a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, prevê a possibilidade de dispensa de contestação, contrarrazões e recursos quando a matéria já estiver pacificada, inexistindo fundamento relevante diverso. Trata-se de técnica de racionalização do contencioso público, que busca evitar litigância reiterada em temas cuja solução jurídica já se encontra consolidada.

Essa previsão não configura renúncia indevida ao interesse público. Ao contrário, representa atuação institucional coerente, eficiente e alinhada à segurança jurídica. O interesse público não se confunde com recorrer sempre, mas com atuar de forma técnica e responsável, inclusive reconhecendo quando determinada tese já foi definitivamente superada.

O tema dialoga diretamente com a lógica contemporânea da LINDB, que reforça a necessidade de estabilidade, previsibilidade e coerência das decisões administrativas. A Administração Pública não pode agir de forma contraditória ou insistir em teses reiteradamente rejeitadas pelos tribunais, sob pena de violar a confiança legítima e produzir insegurança jurídica.

Nesse cenário, consolida-se a ideia de força normativa dos precedentes administrativos. Embora não haja um sistema rígido de vinculação como no modelo anglo-saxão, precedentes internos e entendimentos consolidados passam a estruturar a atuação estatal. O precedente deixa de ser mera orientação persuasiva e assume função organizadora da atividade administrativa.

4. O Tribunal de Contas da União (TCU) recebeu, para fins de registro, o processo de concessão inicial de aposentadoria de um servidor público federal. O processo permaneceu na Corte de Contas por seis anos sem que houvesse uma decisão definitiva. Com base nos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, discorra sobre a possibilidade de o TCU negar o registro após esse período. Em sua resposta, aborde obrigatoriamente a natureza do ato de concessão de aposentadoria, a existência ou não de prazo decadencial para o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas e o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema (Tema 445 de Repercussão Geral).

O ato de concessão de aposentadoria é classificado pela doutrina e jurisprudência majoritárias como um ato administrativo complexo. Isso significa que sua perfeição depende da conjugação de vontades de órgãos distintos: a do órgão de origem do servidor e a do Tribunal de Contas, que realiza o controle de legalidade para fins de registro.

Por ser um ato complexo, o prazo decadencial para a Administração anulá-lo (art. 54 da Lei 9.784/99) só se inicia após o registro definitivo na Corte de Contas. Embora o ato ainda não esteja "perfeito" antes do registro, o servidor já usufrui dos proventos, gerando uma expectativa de direito. Surge aqui o embate entre o princípio da legalidade (dever de anular atos irregulares) e os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima (necessidade de estabilidade nas relações com o Estado).

Em observância à segurança jurídica, o STF, no julgamento do RE 636.553 (Tema 445), fixou a seguinte tese de repercussão geral: *"Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, decorrido o qual será considerado definitivamente registrado, independentemente de sua validade."*

No caso narrado, como o processo permaneceu no TCU por seis anos sem julgamento, operou-se a consumação do prazo de 5 anos fixado pelo STF. Portanto, o Tribunal de Contas não pode mais negar o registro ou anular a concessão, devendo o ato ser considerado definitivamente registrado por força da proteção à confiança legítima do beneficiário, independentemente de eventuais vícios de legalidade que o ato pudesse apresentar originalmente.