

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ ELEMENTOS DE CONSTRUÇÃO DO TEXTO E SEU SENTIDO .....	11
GÊNERO DO TEXTO (LITERÁRIO E NÃO LITERÁRIO, NARRATIVO, DESCRITIVO E ARGUMENTATIVO) .....	11
INTERPRETAÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	15
■ SEMÂNTICA .....	17
SENTIDO E EMPREGO DOS VOCÁBULOS.....	17
CAMPOS SEMÂNTICOS .....	19
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS DOS VERBOS EM PORTUGUÊS .....	20
■ MORFOLOGIA .....	21
RECONHECIMENTO, EMPREGO E SENTIDO DAS CLASSES GRAMATICAIS .....	21
PROCESSOS DE FORMAÇÃO DE PALAVRAS.....	39
MECANISMOS DE FLEXÃO DOS NOMES E VERBOS .....	42
■ SINTAXE.....	45
FRASE, ORAÇÃO E PERÍODO.....	45
TERMOS DA ORAÇÃO.....	45
PROCESSOS DE COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO.....	51
CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL.....	53
TRANSITIVIDADE E REGÊNCIA DE NOMES E VERBOS .....	58
PADRÕES GERAIS DE COLOCAÇÃO PRONOMINAL NO PORTUGUÊS .....	59
■ MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL .....	60
■ ORTOGRAFIA.....	63
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA .....	64
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE .....	64
■ PONTUAÇÃO.....	66
■ REESCRITA DE FRASES .....	68
SUBSTITUIÇÃO, DESLOCAMENTO, PARALELISMO .....	68
VARIAÇÃO LINGUÍSTICA: NORMA CULTA.....	71

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	75
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	75
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	77
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	82
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.....	83
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	83
■ ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	86
■ AGENTES PÚBLICOS.....	87
PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	95
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	96
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	101
■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO.....	106
CONTROLE ADMINISTRATIVO.....	107
CONTROLE JUDICIAL.....	107
CONTROLE LEGISLATIVO.....	108
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	109
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	116
■ LICITAÇÃO E CONTRATOS.....	119
LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.....	119
LEI 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002 (LEI DO PREGÃO).....	132
■ LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS).....	139
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	193
■ CONSTITUIÇÃO.....	193
CONCEITO.....	193
CLASSIFICAÇÃO.....	193
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	194
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	197
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.....	197

DIREITOS SOCIAIS.....	210
NACIONALIDADE .....	217
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS .....	218
PARTIDOS POLÍTICOS .....	221
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA .....	222
UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIOS E TERRITÓRIOS .....	222
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	232
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	232
SERVIDORES PÚBLICOS .....	240
■ PODER JUDICIÁRIO .....	244
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	244
Órgãos Do Poder Judiciário e Competências .....	244
■ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ).....	250
COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIA .....	250
FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA: .....	252
Ministério Público .....	252
Advocacia Pública .....	253
Defensoria Pública.....	254
NOÇÕES DE DIREITO CIVIL.....	259
■ LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO .....	259
VIGÊNCIA .....	260
APLICAÇÃO.....	261
Eficácia da Lei no Espaço.....	261
INTERPRETAÇÃO.....	262
INTEGRAÇÃO DAS LEIS.....	263
CONFLITO DAS LEIS NO TEMPO .....	263
■ PESSOAS NATURAIS .....	263
PERSONALIDADE E CAPACIDADE.....	264
Nome .....	270
Estado.....	271

Domicílio.....	272
<b>DIREITOS DA PERSONALIDADE .....</b>	<b>273</b>
<b>■ PESSOAS JURÍDICAS .....</b>	<b>279</b>
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	279
Domicílio.....	280
ASSOCIAÇÕES.....	280
FUNDAÇÕES .....	281
<b>■ BENS</b>	<b>282</b>
<b>■ FATOS JURÍDICOS.....</b>	<b>287</b>
NEGÓCIO JURÍDICO.....	287
ATOS JURÍDICOS LÍCITOS .....	295
ATOS ILÍCITOS .....	295
PRESCRIÇÃO.....	295
Disposições Gerais .....	295
DECADÊNCIA .....	298
<b>NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL .....</b>	<b>303</b>
<b>■ DAS NORMAS FUNDAMENTAIS E DA APLICAÇÃO DAS NORMAS PROCESSUAIS .....</b>	<b>303</b>
<b>■ JURISDIÇÃO E AÇÃO .....</b>	<b>307</b>
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DO PROCESSO.....	307
<b>■ PARTES E PROCURADORES.....</b>	<b>308</b>
DOS SUJEITOS DO PROCESSO.....	308
CAPACIDADE PROCESSUAL .....	308
DEVERES DAS PARTES E DOS SEUS PROCURADORES .....	310
PROCURADORES .....	312
<b>■ MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>312</b>
<b>■ ADVOCACIA PÚBLICA E DEFENSORIA PÚBLICA.....</b>	<b>313</b>
<b>■ ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS.....</b>	<b>313</b>
<b>■ DO JUIZ E AUXILIARES DA JUSTIÇA .....</b>	<b>314</b>
<b>■ ATOS PROCESSUAIS .....</b>	<b>319</b>

PROCESSO E PROCEDIMENTO.....	319
Disposições Gerais .....	319
PROCEDIMENTO COMUM .....	336
CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.....	356
■ PROCESSO DE EXECUÇÃO.....	366
■ JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS .....	377
NOÇÕES DE DIREITO PENAL.....	397
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL .....	397
PRINCÍPIOS.....	397
Legalidade.....	397
Anterioridade.....	397
A LEI PENAL NO TEMPO .....	397
Lei Penal Excepcional, Especial e Temporária.....	399
Tempo do Crime.....	400
A LEI PENAL NO ESPAÇO .....	401
Territorialidade .....	401
Lugar do Crime.....	402
Extraterritorialidade da Lei Penal .....	403
PENA CUMPRIDA NO ESTRANGEIRO .....	403
EFICÁCIA DA SENTENÇA ESTRANGEIRA.....	403
CONTAGEM DE PRAZO.....	404
Frações Não Computáveis da Pena .....	404
INTERPRETAÇÃO DA LEI PENAL.....	404
Conflito Aparente de Normas Penais .....	405
ANALOGIA.....	407
IRRETROATIVIDADE DA LEI PENAL .....	408
■ CRIMES CONTRA A PESSOA .....	408
■ CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO.....	434
■ CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	458
■ DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO DIREITO PENAL.....	489

■ CRIMES HEDIONDOS .....	492
■ ABUSO DE AUTORIDADE .....	493
■ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	499
NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	523
■ INQUÉRITO POLICIAL .....	523
■ AÇÃO PENAL .....	528
■ JUIZ, MINISTÉRIO PÚBLICO, ACUSADO E DEFENSOR, ASSISTENTES E AUXILIARES DA JUSTIÇA.....	531
■ COMPETÊNCIA PENAL DO STF, DO STJ, DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS E DOS JUÍZES ESTADUAIS .....	534
■ ATOS PROCESSUAIS .....	536
FORMA, TEMPO E LUGAR .....	536
CITAÇÕES, INTIMAÇÕES E NOTIFICAÇÕES .....	537
ATOS JURISDICIONAIS .....	541
Despachos, Decisões Interlocutórias e Sentença (Conceito, Publicação, Efeitos) .....	541

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

### CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Administração vem do latim *administrare*, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de Direito Administrativo.

Primeiramente, ressalta-se que na legislação brasileira inexistente uma codificação específica para o Direito Administrativo. Este, por sua vez, é regulamentado por leis infraconstitucionais e esparsas, sendo que cada uma delas dispõe sobre matérias específicas, por exemplo, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata da improbidade administrativa; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas sobre licitações e contratos da Administração Pública; Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns etc. Estas leis são apenas algumas do vasto aparato legislativo que normatiza o Direito Administrativo.

Isso se deve a própria lógica do sistema federalista, uma vez que os Estados possuem autonomia para criar as próprias leis. Assim, as normas de Direito Administrativo podem apresentar-se em vários âmbitos da Federação.

O ramo de Direito Administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência que são bastante amplas e muito bem detalhadas.

A doutrina possui divergências quanto ao conceito de Direito Administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define Direito Administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isso é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes. Há também uma terceira corrente de doutrinadores que ao conceituar Direito Administrativo, destacam as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

Embora haja essa diferença de posições na doutrina, não há exatamente uma corrente predominante. Todos os elementos apontados fazem parte do Direito Administrativo. Por isso, vamos conceituá-lo utilizando todos esses aspectos em comum.

Podemos definir **Direito Administrativo** como o conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função administrativa exercida pelos órgãos e agentes estatais, bem como as relações jurídicas entre eles e os demais cidadãos.

Não devemos confundir Direito Administrativo com a Ciência da Administração. Apesar da nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas

às normas de Direito Administrativo. Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas para responder questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

No momento, estamos nos referindo ao Direito Administrativo, que é o ramo jurídico que regula as relações entre a Administração Pública e os seus cidadãos ou “administrados”. Administração Pública é uma noção totalmente distinta, podendo ter uma acepção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a própria pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa, o que significa que somente algumas pessoas e entes podem ser considerados como Administração Pública. É, por isso, uma acepção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **acepção objetiva e material da palavra**, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. O caráter subjetivo da administração é irrelevante, pois o que realmente importa não é a pessoa, e sim a atividade que tal pessoa executa. É, por isso, uma acepção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que integra a mesma.

### NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Determinar a natureza jurídica de um ramo do Direito significa, de modo geral, estabelecer em qual grupo ele pertence. Podemos classificar os ramos de Direito brasileiro em dois grandes grupos: os ramos de Direito Público e os de Direito Privado. Quanto à natureza jurídica, não há dúvida de que **o Direito Administrativo é ramo de Direito Público**. Isso porque o Direito Administrativo regula as atividades estatais na gestão de seus negócios, recursos e pessoas. A simples presença do Poder Público faz com que ele não se enquadre no grupo do Direito Privado, que são os ramos jurídicos cujas regras disciplinam as atividades dos particulares.

### ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do Direito Administrativo se dá durante o fim do período conhecido como Absolutismo. Essa era uma época marcada pela concentração de todo o poder político nas mãos de uma única pessoa, o Rei ou o Monarca.

O Rei enquanto supostamente o “representante de Deus na Terra”, tomava todas as decisões de ordem política, e não podia ser questionado. Ele era intocável e, por isso, a Lei era fruto de sua vontade.

Dessa forma, o Direito Administrativo não poderia surgir se não com o fim do Absolutismo e a introdução de um **Estado de Direito**. A noção de Estado de Direito é bastante simples: significa que o governo, o qual cria as suas próprias Leis, deve a elas estar submetido. A ideia do Estado de Direito é a de atribuir limitações ao Poder de Império do Estado. Para tanto, todo Estado de Direito deve conter algumas características essenciais:

- **Ter uma Constituição:** a Constituição é a base de todo o ordenamento jurídico do Estado de Direito e sua principal função é a de atribuir direitos, liberdades e garantias para os cidadãos, de modo que o Estado se absteria de agir de modo a prejudicar esses direitos. Houve um crescimento das **constituições escritas**. Outro aspecto importante das constituições é que elas devem ser rígidas, o que significa que a sua possibilidade de alteração deve advir de um processo bastante longo e complexo. Óbvio, se a Constituição é a base de todas as outras Leis, então o seu processo de alteração deve ser mais difícil do que o processo de alteração de uma lei comum;
- **Separação dos Poderes:** Outro ponto que está presente em todo Estado de Direito é que o Poder do Estado não se encontra concentrado em uma pessoa/órgão, mas ele está dividido em Funções ou Poderes distintos. O modelo mais aceito da Separação dos Poderes, e que é o mais utilizado, é a teoria de Montesquieu, que busca separar o Poder Estatal em três vertentes, ou Funções. Uma função é encarregada de criar as leis que vigoram no País (Poder Legislativo), outra função tem o dever de promover a fiel execução das leis, bem como de gerir os negócios em que o Estado faz parte (Poder Executivo). Por último, há uma terceira função, encarregada de dirimir os conflitos e as controvérsias presentes dentro da sociedade (Poder Judiciário);
- **A legalidade como princípio fundamental:** a ideia de que todos devem respeitar a vontade da Lei está contida na Declaração de Direitos Individuais do Homem e do Cidadão. Trata-se de um documento de origem francesa muito importante, pois ele confere a todos os indivíduos (e não só ao povo francês), uma maior proteção contra os atos abusivos do Estado. Pelo princípio da legalidade, o Estado só pode agir nos termos da Lei, porque é esta que lhe dá forma e lhe confere seus Poderes.

### Importante!

Dissemos que o modelo mais aceito da Separação dos Poderes é o modelo disposto na Teoria de Montesquieu. **Todavia, ele não foi o primeiro a apresentar a ideia de separar o Poder Estatal em diferentes Funções.** Essa é uma noção errônea que pode aparecer em uma questão de prova como “pegadinha”. Podemos encontrar outras metodologias de Separação do Poder presentes nas obras de Aristóteles, por exemplo.

São esses contextos, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa época, que servem de bases do Direito Administrativo. Assim, esse ramo jurídico vem como um conjunto de normas que regulam as relações entre os indivíduos e o Estado. E, por mais que o Estado ainda possua diversas prerrogativas quando do exercício de suas funções, é importante frisar que o seu poder não é mais absoluto: ele encontra limites dentro da esfera de liberdade de cada indivíduo, e também dentro da lei, a qual ele concorda em respeitar e se submeter a ela. Logo, o fato do Estado ter prerrogativas não descaracteriza a sua noção de um Estado de Direito.

Essa é a origem, de modo geral, do Direito Administrativo. Porém, é evidente que alguns Estados acabaram desenvolvendo o seu ramo de Direito Administrativo de uma forma diferente dos demais, para melhor se ajustarem às necessidades de seus cidadãos.

Na França, por exemplo, o povo francês tinha uma grande desconfiança de seus Juizes. Isso ocorria porque, muitos dos cargos públicos, naquela época, eram herdados de pai para filho. Assim, como uma forma de tentar “burlar” esse nepotismo do Judiciário, o direito francês acabou criando um contencioso administrativo. Isso significa que, dentro do direito francês, havia órgãos especializados em julgar os casos e controvérsias envolvendo a Administração Pública. Assim, a função jurisdicional (que “diz o direito no caso concreto”), na França, era dividida em duas: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa.

No caso do Brasil, nós não adotamos o modelo francês de Administração, mas isso não significa que um modelo é melhor ou pior do que outro. A justiça brasileira apenas não apresenta um contencioso administrativo. Não existem órgãos brasileiros especializados em dirimir os conflitos em que a nossa Administração Pública é parte.

O direito administrativo brasileiro possui como uma maior fonte de inspiração o direito alemão, pois em ambos os Países a jurisdição é una, é uma coisa só, e apesar do processo administrativo coexistir com o processo judicial, somente o último é capaz de proferir decisões que transitam em julgado. Isso significa que todas as questões administrativas podem ser apreciadas na esfera judicial sempre que o processo administrativo não se mostrar suficiente para atender às demandas da sociedade.

Utiliza-se bastante a noção de segurança jurídica para impedir que os atos da Administração possam intervir com os direitos e garantias dos cidadãos. A segurança jurídica, no Brasil, é um princípio de Direito Administrativo, pois as decisões emitidas na esfera administrativa, ou até mesmo as decisões proferidas pelo Poder Judiciário, não podem prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, bem como a matéria que já foi objeto de discussão em outro processo (coisa julgada).

## OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A determinação de um objeto de estudo do Direito Administrativo possui grande importância para a sua conceituação, bem como para estabelecê-lo como um ramo jurídico autônomo. Em sua obra<sup>1</sup>, o jurista e professor Alexandre Mazza aponta que várias correntes surgiram na tentativa de criar um conceito próprio de Direito Administrativo, bem como a definição de seu objeto. Essas correntes são:

- **Corrente legalista:** o Direito Administrativo seria o conjunto de normas administrativas existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, porque ele desconsidera a atuação da doutrina, que é muito importante para identificar princípios desse ramo jurídico;
- **Corrente do Poder Executivo:** é o critério que identifica o Direito Administrativo como o conjunto de normas que disciplinam a atuação do Poder Executivo. Também não é aceito, uma vez que ignora



o fato de que os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários também exercem funções administrativas (funções atípicas), bem como alguns particulares por meio da delegação de competências, como é o caso dos concessionários e permissionários;

- **Corrente das relações jurídicas:** é a corrente que destaca o Direito Administrativo como a disciplina das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e o particular. Todavia, essa não é uma característica única e singular do Direito Administrativo: outros ramos de Direito Público possuem relações semelhantes;
- **Corrente do serviço público:** para esses doutrinadores, o que evidencia o Direito Administrativo é o fato dele ter como objeto a disciplina dos serviços públicos. Atualmente esse critério também é insatisfatório, uma vez que o papel da Administração Pública evoluiu de forma que passou a desempenhar atividades que não podem ser consideradas como prestação de serviço público;
- **Corrente teleológica:** o Direito Administrativo deve ser conceituado a partir da ideia de que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizado, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual é, exatamente, a finalidade do Estado;
- **Corrente negativista:** pelo fato de ser uma árdua tarefa, muitos autores decidem utilizar critério negativo ao conceituar Direito Administrativo, definindo que pertence a esse ramo do Direito todas as questões que não pertencem a nenhum outro ramo jurídico. Esse critério por exclusão é bastante frágil e pobre e, por isso, não é muito utilizado;
- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos no Brasil. Ele define o Direito Administrativo como o ramo jurídico que estuda o aspecto legal da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la (Administração Pública, Poder Legislativo, concessionário etc).

Com base no critério funcional, convém fazer uma divisão do objeto do Direito Administrativo. Assim, o **objeto imediato** do Direito Administrativo são os princípios e regras que regulam a função administrativa. Por outro lado, temos como **objeto mediato** do Direito Administrativo a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos que compõem a Administração Pública, o principal ente que exerce tal função.

## I FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

As fontes do Direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. O Direito Administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

Relembrando que o Direito Administrativo não é ramo jurídico codificado. A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, como exemplos, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios; na Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987/1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas; entre outros.

É costume dividir as fontes de Direito Administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal, capazes de originar normas jurídicas por si só. Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso possuem caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

### São fontes de Direito Administrativo:

- **Legislação** em sentido amplo, seja na Constituição, seja nas Leis esparsas, nos Princípios, em qualquer veículo normativo.
- **Doutrina**, todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- **Jurisprudência**, o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- **Costumes jurídicos**, tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a Lei é fonte primária do Direito Administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência e os costumes jurídicos são consideradas fontes secundárias.

## I ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Para atingir seus objetivos, a Administração Pública atuará, em termos simples, por meio de seus agentes públicos e de sua estrutura. No presente tópico nós entenderemos uma divisão bastante básica da estrutura administrativa. Vejamos os conceitos básicos para administração direta e administração indireta.

- **Administração direta** é composta pela estrutura administrativa dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- **Administração indireta** é composta por entidades personalizadas apartadas da estrutura administrativa dos entes federados.

Em complemento, é importante sabermos o conceito de **órgão**, que são centros de competência despersonalizados. A partir disso, podemos compreender melhor uma das principais diferenças entre a administração direta e indireta. Enquanto aquela é composta por uma estrutura hierarquizada que poderá se subdividir em órgãos, esta é uma entidade com personalidade própria, com autonomia para atuar.

O art. 4º, do Decreto-Lei nº 200/67, definiu a administração direta e indireta em âmbito federal, vejamos:

**Art. 4º** A Administração Federal compreende:

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

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

*Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.*

Por fim, é importante ressaltarmos uma pequena desatualização do dispositivo mencionado, que não traz o consórcio público de direito público (também conhecidas por associações públicas), também entidade integrante da administração indireta, conforme consta no Código Civil.

**Art. 41** São pessoas jurídicas de direito público interno:  
I - a União;  
II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;  
III - os Municípios;  
IV - as autarquias, inclusive as **associações públicas**;  
V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

*Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.*

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

#### **DOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA: AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (inciso XIX, do art. 37, da CF/1988) e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório. As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (inciso XX, do art. 37, da CF/1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista, para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de Direito Público, membros da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. São pessoas jurídicas de Direito Privado: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de Direito Privado, as subsidiárias e os consórcios públicos de Direito Privado.

#### ● **Autarquias**

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público interno, criadas por legislação própria, que tem por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, do art. 5º, do Dec-Lei nº 200/1967: para os fins desta lei, considera-se:

#### **Art. 5º [...]**

*I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

Podemos fazer alguns comentários sobre o conceito apresentado. Ao dizer que as autarquias são criadas “para executar atividades típicas da Administração Pública”, o texto legal faz referência àquelas atividades características do Poder Público, e que só podem ser executadas pelo mesmo, em regra. São atividades em que deve haver a prevalência do interesse público sobre o privado e, por isso mesmo, as autarquias gozam de diversas prerrogativas para executar tais tarefas. É por isso que as autarquias são **pessoas jurídicas de direito público**. Com isso, tais entidades são proibidas de exercer qualquer atividade econômica, o que lhes proporciona uma grande vantagem: não pode ser decretada sua falência e também goza de imunidade tributária.

A sua criação depende de **lei específica**. Isso significa que a sua existência é condicionada apenas pelo trabalho realizado pelo legislador, não há outros atos subsequentes que condicionam sua existência, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado.

O regime de pessoal das autarquias é o **estatutário**. Significa que a autarquia não pode contratar quem ela quiser, como se fosse um empregador: seus funcionários devem ser servidores públicos, previamente aprovados em prova de concurso público. Assim, todas as questões referentes ao regime laboral desses servidores devem ser resolvidas, tendo como base a Lei nº 8.112/1990, conhecido também como Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União.

O patrimônio das autarquias consiste em **bens públicos**, que gozam da garantia de serem inalienáveis e impenhoráveis. Se o patrimônio é público, significa que ele é utilizado, de forma a atender uma finalidade pública. Logo, não pode a autarquia abrir mão desses bens, e nem dá-los em garantia.

As autarquias somente podem celebrar **contratos públicos**, isso é, são contratos típicos da Administração Pública, que a colocam em posição mais vantajosa em relação ao particular interessado.

Pode-se afirmar que vigora o **princípio da especificidade** no regime das autarquias. Isso significa que cada entidade é criada para atender a uma finalidade individual e específica. Exemplificando: para tratar de questões do regime de previdência social, temos o INSS, que é a única autarquia responsável pela concessão de benefícios previdenciários. É o próprio INSS que responde em juízo, havendo uma ação previdenciária pleiteada por particular, e não a União/Estado.

Devido à multiplicidade de assuntos temos, consequentemente, uma multiplicidade de autarquias. A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

- **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);
- **Especiais:** possuem maior autonomia em relação as autarquias administrativas devido à presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem se subdividir em:

- **Especiais *stricto sensu*** (Banco Central);
- **Agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).

- **Corporativos:** são as corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: CREA, CRO, CRM;
- **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa;
- **Territoriais:** são as autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33 da CF/1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes;
- **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas **associações públicas**. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, Estados e Municípios para a construção de um teatro.

### Importante!

Curioso é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil. A OAB sempre foi considerada uma autarquia de regime comum. Todavia, durante o julgamento da ADI nº 3.026, o STF decidiu mudar seu entendimento, ao decidir que a OAB é um serviço independente e de natureza especial e que, por isso mesmo, não pode sofrer controle específico das autarquias. Assim, a OAB seria considerada uma entidade própria *sui generis*, e não é mais uma autarquia.

### ● Fundações Públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. Fundação pública é, nos termos do inciso IV, do art. 5º, do Dec-Lei nº 200/1967:

#### Art. 5º [...]

*IV [...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.*

A Funai (Fundação Nacional do Índio), Funasa (Fundação Nacional de Saúde) e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), são alguns exemplos de fundações públicas.

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei dispõe serem as fundações entidades com personalidade jurídica de Direito Privado. Tal conceituação não foi recepcionada pela Constituição de 1988 que, no inciso XIX, art. 37, decidiu não fazer tal distinção:

#### Art. 37 [...]

*XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.*

Dessa forma, concluímos que as fundações podem ser tanto de Direito Público como de Direito Privado, dependendo do que a lei instituidora da fundação delimitar quanto as suas competências. Todavia, importante frisar que, mesmo as fundações de regime jurídico privado devem obediência às normas públicas, e não à legislação civil.

As fundações de direito privado, para sua criação, precisam de **autorização por lei**. É diferente de uma autarquia, que é criada por lei. Aqui, a fundação já existe, mas para atuar no mercado privado deve, além de possuir autorização legislativa, obter **registro** em cartório para adquirir sua personalidade jurídica, como se fosse uma empresa.

Por conseguinte, seu patrimônio consiste em **bens privados**, que não gozam das garantias de inalienabilidade e impenhorabilidade presente nos bens públicos.

Importante, também, destacar que as fundações privadas podem celebrar **contratos privados**, os instrumentos contratuais típicos da esfera privada como compra e venda, locação de imóvel etc.

Como o patrimônio se destaca do seu instituidor, o **controle** desse referido patrimônio é feito por órgão especial, denominado curadoria das fundações. No caso das fundações de direito público, o controle fiscal é exercido pelo Ministério Público.

- **Agências reguladoras: características e classificação;** O surgimento das agências reguladoras possui fortes relações com a época das privatizações na segunda metade dos anos 1990. Neste contexto, as agências reguladoras foram introduzidas, sobretudo pelas ECs nºs 8 e 9, ambas de 1995, para atuar como órgãos reguladores, fiscalizadores e controladores da iniciativa privada, que passaram a desenvolver as tarefas originalmente atribuídas ao Estado. Alguns exemplos de agências reguladoras: Aneel, Anatel, Ancine, ANP, entre outros.

As agências reguladoras também são autarquias sob um regime especial, diferenciando-se das autarquias comuns em dois aspectos:

- **Estabilidade:** os dirigentes das agências reguladoras não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário das autarquias, em que seus dirigentes atuam em cargos de comissão. Assim, os dirigentes das agências têm maior proteção contra o desligamento forçado, promovendo maior estabilidade no exercício de seu cargo;
- **Mandato fixo:** os dirigentes não possuem cargo vitalício. Mas a existência de mandato fixo garante também maior estabilidade no seu cargo, visto que ele tem prazo determinado para se encerrar. A duração dos mandatos pode variar dependendo de cada agência, podendo ser de 3 anos como na Anvisa, 4 anos como na Aneel, ou até 5 anos como na Anatel.

As agências reguladoras podem ser classificadas:

- Quanto à sua **origem:**
  - agências federais;
  - estaduais;
  - municipais;
  - distritais.