

DIREITO ADMINISTRATIVO

O Básico para Concursos

SUMÁRIO

■ CONCEITO, ORIGEM E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	7
■ REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	13
PRINCÍPIOS EXPRESSOS, EXPLÍCITOS OU CONSTITUCIONAIS	14
PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS, RECONHECIDOS OU INFRACONSTITUCIONAIS	19
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	25
CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS	25
ELEMENTOS OU REQUISITOS.....	27
PRESSUPOSTOS (ATOS ADMINISTRATIVOS)	34
ATRIBUTOS OU CARACTERÍSTICAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	35
ATOS ADMINISTRATIVOS: ESPÉCIES, CLASSIFICAÇÃO, FASES DE CONSTITUIÇÃO	38
DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO (ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO, CASSAÇÃO, CADUCIDADE, CONTRAPOSIÇÃO)	43
CONVALIDAÇÃO E CONVERSÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	46
■ PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO.....	50
ABUSO DE PODER: EXCESSO DE PODER E DESVIO DE FINALIDADE.....	50
PODER VINCULADO E DISCRICIONÁRIO	51
PODER REGULAMENTAR	52
PODER HIERÁRQUICO	54
PODER DISCIPLINAR	56
PODER DE POLÍCIA.....	57
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO.....	63
ADMINISTRAÇÃO DIRETA (ÓRGÃOS PÚBLICOS) E INDIRETA	64
CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO X DESCONCENTRAÇÃO.....	75
AGÊNCIAS REGULADORAS E EXECUTIVAS.....	79
TERCEIRO SETOR (OSS, OSCIPS, SISTEMAS E FUNDAÇÕES DE APOIO)	83
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	87

■ SERVIÇOS PÚBLICOS	98
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	121
■ AGENTES PÚBLICOS – LEI N° 8.112, DE 1990.....	136
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO – PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEI N° 9.784, DE 1999)	166
■ LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI N° 14.133, DE 2021	184
■ LEI N° 12.527, DE 2011 – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	289
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI N° 8.429, DE 1992.....	308

Direito Administrativo

O Básico para Concursos

CONCEITO, ORIGEM E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

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.

Estudar direito administrativo não é uma tarefa fácil. Isso porque o direito administrativo brasileiro apresenta dois pontos específicos que demonstram certa dificuldade no seu estudo.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação do direito administrativo**. No Brasil, não existe um “Código de Direito Administrativo”. Os ramos jurídicos codificados possuem um conjunto de normas apresentados/ordenados em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo. Todavia, existem leis, decretos, instruções normativas, portarias, enfim, existem uma multiplicidade de instrumentos legais, e é tarefa do profissional do direito conhecer e buscar esses instrumentos dentro de todo o ordenamento jurídico do país.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade de legislação** com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve à 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 que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade de estudar esse ramo do direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de direito administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas. É por isso que os estudos de direito administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam dar maior enfoque em conceitos, teorias, enfim, enfocam bastante o aspecto teórico, muito mais do que o prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de direito administrativo, o que significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, e também as fontes de onde se origina.

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, isto 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 ciência da administração. Apesar de a 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 referindo-nos 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 a integra.

| ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do direito administrativo dá-se 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. A lei era fruto de sua vontade e era muito difícil qualquer pessoa exigir que o rei fosse controlado pela vontade divina.

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.

É esse contexto, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa época, que serve de base 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 de o 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 Juízes. 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 de o 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).

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.

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, de 1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987, de 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.