

WANDER GARCIA

AUTOR
BEST SELLER
+ de 600 mil
livros
vendidos

Manual COMPLETO de

DIREITO ADMINISTRATIVO

COMPLETO PORQUE TEM:

- 1 TEORIA ALTAMENTE SISTEMATIZADA
- 2 JURISPRUDÊNCIA STF/STJ – Classificada e Destacada  + de 1.000
- 3 QUESTÕES COMENTADAS – Objetivas e Subjetivas  + de 1.000
- 4 MODELOS DE PEÇAS PRÁTICAS e Exercícios Práticos
- 5 QUADROS SINÓTICOS para Leitura Rápida

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
NOTA À 2ª EDIÇÃO	9
CAPÍTULO 1. REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	29
1.1. CONCEITO DE REGIME JURÍDICO	29
1.2. DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO	29
1.3. CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO	30
1.4. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	31
1.5. ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO	31
1.6. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	32
1.7. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
1.8. DIREITO ADMINISTRATIVO E CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO	33
1.9. DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO	34
1.10. FUNÇÕES PRÓPRIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA	39
1.11. SISTEMAS DE CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO	40
1.12. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	41
1.13. CLASSIFICAÇÃO DAS LEIS ADMINISTRATIVAS	43
1.14. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	44
1.15. QUADRO SINÓTICO	45
1.16. QUESTÕES COMENTADAS	46
CAPÍTULO 2. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	49
2.1. INTRODUÇÃO	49
2.2. PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO ADMINISTRATIVO (SUPRAPRINCÍPIOS OU SUPERPRINCÍPIOS)	50

2.3.	PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO EM ESPÉCIE	51
2.3.1.	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	51
2.3.2.	PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	54
2.3.3.	PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	54
2.3.4.	PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	56
2.3.5.	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	58
2.3.6.	PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	59
2.3.6.1.	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	59
2.3.6.2.	COISA JULGADA, DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO.....	60
2.3.6.3.	PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA.....	62
2.3.7.	PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.....	63
2.3.8.	PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.....	65
2.3.9.	PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA	66
2.3.10.	PRINCÍPIO DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	67
2.3.11.	OUTROS PRINCÍPIOS.....	67
2.4.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	68
2.5.	QUADRO SINÓTICO.....	74
2.6.	QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	76
2.6.1.	PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO ADMINISTRATIVO (SUPREMACIA E INDISPONIBILIDADE)	76
2.6.2.	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS EXPRESSOS NA CONSTITUIÇÃO	76
2.6.3.	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS EXPRESSOS EM OUTRAS LEIS OU IMPLÍCITOS E PRINCÍPIOS COMBINADOS.....	82
2.7.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	92
CAPÍTULO 3. PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....		93
3.1.	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	93
3.2.	DEFINIÇÕES DE HELY LOPES MEIRELLES.....	94
3.3.	PODERES VINCULADO E DISCRICIONÁRIO	94
3.4.	PODERES HIERÁRQUICO E DISCIPLINAR.....	95
3.5.	PODER REGULAMENTAR.....	96
3.6.	PODER DE POLÍCIA	97
3.6.1.	CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA EM SENTIDO AMPLO	97
3.6.2.	CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA EM SENTIDO ESTRITO (POLÍCIA ADMINISTRATIVA)	97
3.6.3.	CARACTERÍSTICAS DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	98
3.6.4.	POLÍCIA ADMINISTRATIVA X POLÍCIA JUDICIÁRIA.....	99
3.6.5.	PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITO...	100

3.6.6.	PRAZO PARA A AÇÃO PUNITIVA (LEI 9.873/1999).....	101
3.6.7.	SETORES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E COMPETÊNCIA.....	102
3.7.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	103
3.7.1.	PODERES ADMINISTRATIVOS EM GERAL.....	103
3.7.2.	PODER DE POLÍCIA NO TRÂNSITO.....	105
3.8.	QUADRO SINÓTICO.....	109
3.9.	QUESTÕES COMENTADAS.....	110
3.9.1.	PODER VINCULADO E DISCRICIONÁRIO.....	110
3.9.2.	PODER HIERÁRQUICO.....	111
3.9.3.	PODER REGULAMENTAR.....	111
3.9.4.	PODER DE POLÍCIA.....	113
3.9.5.	PODERES ADMINISTRATIVOS COMBINADOS.....	121
3.10.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	127
	CAPÍTULO 4. ATOS ADMINISTRATIVOS.....	131
4.1.	CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO.....	131
4.2.	PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA.....	132
4.3.	SILÊNCIO ADMINISTRATIVO.....	132
4.4.	REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	133
4.4.1.	REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO SEGUNDO HELY LOPES MEIRELLES.....	133
4.4.2.	ELEMENTOS E PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO.....	134
4.4.2.1.	ELEMENTOS DE EXISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO.....	134
4.4.2.1.1.	CONTEÚDO.....	134
4.4.2.1.2.	FORMA.....	134
4.4.2.2.	PRESSUPOSTOS DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO.....	135
4.4.2.2.1.	SUJEITO.....	135
4.4.2.2.2.	MOTIVO.....	136
4.4.2.2.3.	REQUISITOS PROCEDIMENTAIS.....	137
4.4.2.2.4.	FINALIDADE.....	137
4.4.2.2.5.	CAUSA.....	138
4.4.2.2.6.	FORMALIZAÇÃO.....	138
4.4.3.	REQUISITOS OU PRESSUPOSTOS DE EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO.....	138
4.5.	ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	139
4.5.1.	NOÇÕES GERAIS.....	139
4.5.2.	ATRIBUTOS EM ESPÉCIE.....	140
4.5.2.1.	PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE.....	140

4.5.2.2.	IMPERATIVIDADE.....	140
4.5.2.3.	EXIGIBILIDADE.....	140
4.5.2.4.	AUTOEXECUTORIEDADE	141
4.5.2.5.	TIPICIDADE.....	142
4.6.	FORMAS DE EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	142
4.6.1.	CUMPRIMENTOS DE SEUS EFEITOS	142
4.6.2.	DESAPARECIMENTO DO SUJEITO OU DO OBJETO SOBRE O QUAL RECAI O ATO.....	142
4.6.3.	CONTRAPOSIÇÃO.....	143
4.6.4.	CASSAÇÃO.....	143
4.6.5.	CADUCIDADE.....	143
4.6.6.	REVOGAÇÃO.....	144
4.6.7.	ANULAÇÃO (INVALIDAÇÃO)	146
4.7.	CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	152
4.7.1.	QUANTO À LIBERDADE DE ATUAÇÃO DO AGENTE.....	152
4.7.2.	QUANTO ÀS PRERROGATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO	154
4.7.3.	QUANTO AOS DESTINATÁRIOS	154
4.7.4.	QUANTO À FORMAÇÃO DA VONTADE	155
4.7.5.	QUANTO AOS EFEITOS.....	155
4.7.6.	QUANTO À SITUAÇÃO DE TERCEIROS.....	155
4.7.7.	QUANTO À ESTRUTURA	156
4.7.8.	OUTRA CLASSIFICAÇÃO.....	156
4.8.	ATOS ADMINISTRATIVOS EM ESPÉCIE.....	156
4.8.1.	QUANTO AO CONTEÚDO	156
4.8.2.	QUANTO À FORMA	158
4.9.	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	159
4.10.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	160
4.11.	QUADRO SINÓTICO.....	168
4.12.	QUESTÕES COMENTADAS.....	171
4.12.1.	CONCEITO, PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA.....	171
4.12.2.	REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO (ELEMENTOS, PRESSUPOSTOS).....	173
4.12.3.	ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	181
4.12.4.	VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE.....	184
4.12.5.	EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	187
4.12.6.	CONVALIDAÇÃO E CONVERSÃO.....	197
4.12.7.	CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E ATOS EM ESPÉCIE	198
4.12.8.	TEMAS COMBINADOS DE ATO ADMINISTRATIVO	204
4.13.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	206

CAPÍTULO 5. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	209
5.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	209
5.2. CONCEITOS BÁSICOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	210
5.3. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	213
5.3.1. AUTARQUIAS	213
5.3.2. FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PÚBLICO	215
5.3.3. AGÊNCIAS REGULADORAS	217
5.3.4. AGÊNCIAS EXECUTIVAS	218
5.3.5. CONSÓRCIOS PÚBLICOS	218
5.3.6. EMPRESAS ESTATAIS OU GOVERNAMENTAIS	220
5.4. ENTES DE COOPERAÇÃO (PARAESTATAIS)	224
5.5. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB	228
5.6. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	230
5.6.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA E ENTIDADES DE COOPERAÇÃO.....	230
5.6.2. OAB E CONSELHOS PROFISSIONAIS	237
5.7. QUADRO SINÓTICO.....	244
5.8. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	246
5.8.1. TEMAS GERAIS (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ÓRGÃOS E ENTIDADES, DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO, CONTROLE E HIERARQUIA, TEORIA DO ÓRGÃO).....	246
5.8.2. AUTARQUIAS	258
5.8.3. AGÊNCIAS REGULADORAS	260
5.8.4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS	263
5.8.5. EMPRESAS ESTATAIS.....	266
5.8.6. ENTES DE COOPERAÇÃO	274
5.8.7. TEMAS COMBINADOS	278
5.9. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	279
 CAPÍTULO 6. AGENTES PÚBLICOS	 283
6.1. CONCEITO DE AGENTES PÚBLICOS	283
6.2. NATUREZA DA ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS	283
6.3. CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.....	284
6.4. ESPÉCIES DE VÍNCULOS: CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES	286
6.4.1. CARGOS PÚBLICOS.....	286
6.4.2. FUNÇÕES PÚBLICAS	287
6.4.3. EMPREGOS PÚBLICOS.....	287
6.5. CARGO PÚBLICO.....	288
6.5.1. CLASSIFICAÇÃO QUANTO À POSIÇÃO.....	288

6.5.2.	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À VOCAÇÃO DE RETENÇÃO DOS OCUPANTES	289
6.5.3.	PROVIMENTO EM CARGO PÚBLICO	290
6.5.4.	INVESTIDURA.....	292
6.5.5.	ENTRADA EM EXERCÍCIO	292
6.5.6.	DESINVESTIDURA (VACÂNCIA).....	292
6.6.	VEDAÇÃO AO NEPOTISMO (SÚM. VINCULANTE Nº 13)	294
6.7.	ACESSIBILIDADE A CARGOS E EMPREGOS NA CONSTITUIÇÃO	295
6.7.1.	OPORTUNIDADE A BRASILEIROS E ESTRANGEIROS	295
6.7.2.	REQUISITOS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO	296
6.7.3.	A JURISPRUDÊNCIA E O EXAME PSICOTÉCNICO	297
6.7.4.	OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO	298
6.7.5.	VALIDADE DO CONCURSO PÚBLICO.....	299
6.7.6.	DIREITOS DO APROVADO EM CONCURSO PÚBLICO	299
6.7.7.	ACESSO A NOVAS CARREIRAS SEM CONCURSO PÚBLICO	301
6.7.8.	DIREITO À SEGUNDA CHAMADA EM TESTE DE APTIDÃO FÍSICA	302
6.7.9.	DIREITO À ANULAÇÃO DE QUESTÕES DE CONCURSOS	302
6.7.10.	CLÁUSULA DE BARREIRA	303
6.7.11.	LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA QUESTIONAR ITENS DE EDITAIS DE CONCURSOS	303
6.7.12.	DIREITOS DO DEFICIENTE	303
6.7.13.	CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.....	304
6.8.	DIREITO DE GREVE E DE SINDICALIZAÇÃO.....	305
6.9.	PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO REMUNERADA	307
6.10.	ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO	310
6.11.	DISPONIBILIDADE.....	312
6.12.	SISTEMA REMUNERATÓRIO	313
6.13.	APOSENTADORIA.....	315
6.14.	PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	319
6.14.1.	GARANTIAS E PRINCÍPIOS	319
6.14.2.	INCIDÊNCIA.....	320
6.14.3.	FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	321
6.14.4.	MEIOS SUMÁRIOS.....	321
6.14.5.	SANÇÕES DISCIPLINARES	322
6.14.6.	COMUNICABILIDADE DE INSTÂNCIAS	322
6.15.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	323
6.15.1.	REGIME JURÍDICO.....	323
6.15.2.	CONCURSO PÚBLICO.....	329
6.15.3.	GREVE	345

6.15.4.	ESTÁGIO PROBATÓRIO, ESTABILIDADE, VITALICIEDADE E VACÂNCIA	349
6.15.5.	REMUNERAÇÃO	351
6.15.6.	APOSENTADORIA E PENSÃO	362
6.15.7.	ACUMULAÇÃO REMUNERATÓRIA	370
6.15.8.	INFRAÇÃO E PROCESSO DISCIPLINAR	373
6.16.	QUADRO SINÓTICO	379
6.17.	QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	382
6.17.1.	CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO	382
6.17.2.	VÍNCULOS (CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO)	383
6.17.3.	PROVIMENTO	387
6.17.4.	VACÂNCIA	389
6.17.5.	ACESSIBILIDADE E CONCURSO PÚBLICO	390
6.17.6.	EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE	394
6.17.7.	ACUMULAÇÃO REMUNERADA E AFASTAMENTO	396
6.17.8.	REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO	398
6.17.9.	PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR: APOSENTADORIA, PENSÃO E OUTROS BENEFÍCIOS	401
6.17.10.	RESPONSABILIDADE CIVIL DO SERVIDOR PÚBLICO	405
6.17.11.	DIREITOS, VANTAGENS, DEVERES E PROIBIÇÕES DO SERVIDOR PÚBLICO	405
6.17.12.	INFRAÇÕES E PROCESSOS DISCIPLINARES. COMUNICABILIDADE DE INSTÂNCIAS	406
6.17.13.	TEMAS COMBINADOS DE SERVIDOR PÚBLICO	409
6.18.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS	412

CAPÍTULO 7. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS FEDERAIS (LEI 8.112/1990)

7.1.	DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	419
7.2.	PROVIMENTO, VACÂNCIA, REMOÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO	421
7.2.1.	PROVIMENTO	421
7.2.1.1.	ASPECTOS GERAIS	421
7.2.1.2.	NOMEAÇÃO	423
7.2.1.3.	PROMOÇÃO	428
7.2.1.4.	READAPTAÇÃO	429
7.2.1.5.	REVERSÃO	429
7.2.1.6.	REINTEGRAÇÃO	430
7.2.1.7.	RECONDUÇÃO	431
7.2.1.8.	DISPONIBILIDADE E DO APROVEITAMENTO	431
7.2.2.	VACÂNCIA	432

7.2.3.	REMOÇÃO	433
7.2.4.	REDISTRIBUIÇÃO.....	435
7.2.5.	SUBSTITUIÇÃO.....	436
7.3.	DIREITOS E VANTAGENS	436
7.3.1.	VENCIMENTO E DA REMUNERAÇÃO	436
7.3.2.	VANTAGENS	438
7.3.2.1.	ASPECTOS GERAIS	438
7.3.2.2.	INDENIZAÇÕES	439
7.3.2.3.	DAS GRATIFICAÇÕES E ADICIONAIS	440
7.3.3.	FÉRIAS.....	443
7.3.4.	LICENÇAS	444
7.3.5.	AFASTAMENTOS	446
7.3.6.	CONCESSÕES	448
7.3.7.	TEMPO DE SERVIÇO.....	449
7.3.8.	DIREITO DE PETIÇÃO	451
7.4.	DO REGIME DISCIPLINAR.....	453
7.4.1.	ASPECTOS GERAIS.....	453
7.4.2.	DEVERES DO SERVIDOR	453
7.4.3.	PROIBIÇÕES AO SERVIDOR	454
7.4.4.	ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS	456
7.4.5.	RESPONSABILIDADES.....	456
7.4.6.	PENALIDADES DISCIPLINARES.....	458
7.5.	PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	464
7.5.1.	DISPOSIÇÕES GERAIS.....	464
7.5.2.	AFASTAMENTO PREVENTIVO.....	465
7.5.3.	PROCESSO DISCIPLINAR	465
7.5.3.1.	ASPECTOS GERAIS	465
7.5.3.2.	INQUÉRITO	466
7.5.3.3.	JULGAMENTO.....	468
7.5.3.4.	REVISÃO DO PROCESSO.....	470
7.6.	SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR	471
7.6.1.	DISPOSIÇÕES GERAIS.....	471
7.6.2.	BENEFÍCIOS.....	473
7.6.2.1.	APOSENTADORIA	473
7.6.2.2.	AUXÍLIO-NATALIDADE	473
7.6.2.3.	SALÁRIO-FAMÍLIA	473
7.6.2.4.	LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE	474
7.6.2.5.	LICENÇA À GESTANTE, À ADOTANTE E DA LICENÇA-PATERNIDADE.....	475
7.6.2.6.	LICENÇA POR ACIDENTE EM SERVIÇO	475

7.6.2.7.	PENSÃO	476
7.6.2.8.	AUXÍLIO-FUNERAL	478
7.6.2.9.	AUXÍLIO-RECLUSÃO	478
7.6.3.	ASSISTÊNCIA À SAÚDE	478
7.7.	DISPOSIÇÕES GERAIS	480
7.8.	DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS	480
7.9.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	482
7.9.1.	PROVIMENTO, VACÂNCIA, REMOÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO	482
7.9.2.	DIREITO E VANTAGENS	483
7.9.3.	LICENÇAS, AFASTAMENTOS, CONCESSÕES E TEMPO DE SERVIÇO	486
7.9.4.	SEGURIDADE SOCIAL	496
7.10.	QUADRO SINÓTICO	498
7.11.	QUESTÕES COMENTADAS	502
7.11.1.	DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	502
7.11.2.	PROVIMENTO E VACÂNCIA	502
7.11.3.	REMOÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E SUBSTITUIÇÃO	509
7.11.4.	DIREITOS E VANTAGENS	509
7.11.5.	LICENÇAS, AFASTAMENTOS, CONCESSÕES E TEMPO DE SERVIÇO	515
7.11.6.	REGIME DISCIPLINAR E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	516
7.12.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS	525
CAPÍTULO 8. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA		529
8.1.	CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	529
8.2.	MODALIDADES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	529
8.3.	SANÇÕES OU PENAS PELA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	535
8.4.	SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	536
8.5.	PROCESSO	538
8.6.	PRESCRIÇÃO (ART. 23)	539
8.7.	DISPOSIÇÕES PENAIS	540
8.8.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	542
8.8.1.	SUJEITOS ATIVO E PASSIVO	542
8.8.2.	MODALIDADES DE IMPROBIDADE E TIPIFICAÇÃO	542
8.8.3.	SANÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	549
8.8.4.	INDISPONIBILIDADE DE BENS	552
8.8.5.	QUESTÕES PROCESSUAIS	554
8.8.6.	PRESCRIÇÃO	569

8.9.	QUADRO SINÓTICO.....	573
8.10.	QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	574
8.10.1.	CONCEITO, MODALIDADES, TIPIFICAÇÃO E SUJEITOS ATIVO E PASSIVO	574
8.10.2.	SANÇÕES E PROVIDÊNCIAS CAUTELARES	586
8.10.3.	DECLARAÇÃO DE BENS	592
8.10.4.	REPRESENTAÇÃO ADMINISTRATIVA	592
8.10.5.	QUESTÕES PROCESSUAIS.....	593
8.10.6.	PRESCRIÇÃO	595
8.10.7.	TEMAS COMBINADOS E OUTRAS QUESTÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	595
8.11.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	601
	CAPÍTULO 9. BENS PÚBLICOS	603
9.1.	CONCEITO DE BENS PÚBLICOS.....	603
9.2.	CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS	604
9.3.	AFETAÇÃO E DESAFETAÇÃO	604
9.4.	REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS.....	605
9.5.	FORMAS DE AQUISIÇÃO E USO DOS BENS PÚBLICOS	606
9.5.1.	AQUISIÇÃO	606
9.5.2.	USO DOS BENS PÚBLICOS.....	606
9.6.	ESPÉCIES DE BENS NA CF (DA UNIÃO)	607
9.6.1.	OS QUE ATUALMENTE LHE PERTENCEM E OS QUE LHE VIEREM A SER ATRIBUÍDOS.....	607
9.6.2.	TERRAS DEVOLUTAS INDISPENSÁVEIS À DEFESA	607
9.6.3.	TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS PELOS ÍNDIOS	608
9.6.4.	LAGOS E RIOS	608
9.6.5.	TERRENOS DE MARINHA	608
9.6.6.	MAR TERRITORIAL	609
9.6.7.	RECURSOS DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA	609
9.6.8.	RECURSOS NATURAIS DA PLATAFORMA CONTINENTAL	609
9.6.9.	ILHAS.....	609
9.6.10.	RECURSOS MINERAIS, INCLUSIVE DOS SUBSOLOS	609
9.7.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	610
9.8.	QUADRO SINÓTICO.....	617
9.9.	QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	619
9.9.1.	CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS	619
9.9.2.	REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS	623
9.9.3.	ALIENAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS	625
9.9.4.	USO DOS BENS PÚBLICOS.....	626

9.9.5.	BENS PÚBLICOS EM ESPÉCIE	629
9.9.6.	TEMAS COMBINADOS DE BENS PÚBLICOS	630
9.10.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	632

CAPÍTULO 10. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA E NO DIREITO DE PROPRIEDADE.....

10.1.	INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA	637
10.2.	INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA	639
10.2.1.	INTRODUÇÃO	639
10.2.2.	LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	639
10.2.3.	REQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS.....	640
10.2.4.	OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA (OU PROVISÓRIA)	640
10.2.5.	SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS.....	641
10.2.6.	TOMBAMENTO	641
10.2.7.	EXPROPRIAÇÃO (ART. 243 DA CF)	642
10.2.8.	DESAPROPRIAÇÃO	643
10.2.8.1.	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL.....	643
10.2.8.2.	DIREITO MATERIAL	643
10.2.8.3.	DIREITO PROCESSUAL NA DESAPROPRIAÇÃO DIRETA	647
10.2.8.3.1.	COMPETÊNCIA.....	647
10.2.8.3.2.	LEGITIMIDADE	647
10.2.8.3.3.	PETIÇÃO INICIAL.....	647
10.2.8.3.4.	IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE.....	647
10.2.8.3.5.	CONTESTAÇÃO.....	648
10.2.8.3.6.	PROCEDIMENTO	649
10.2.8.3.7.	SENTENÇA	650
10.2.8.3.8.	RECURSOS	651
10.2.8.3.9.	DESISTÊNCIA DA DESAPROPRIAÇÃO	652
10.2.8.3.10.	INTERCORRÊNCIAS NO PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO FIXADA NA SENTENÇA	652
10.2.8.3.11.	PAGAMENTO INTEGRAL	653
10.2.8.4.	RETROCESSÃO.....	653
10.2.8.5.	SITUAÇÃO JURÍDICA DE TERCEIROS.....	655
10.2.8.6.	DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA	655
10.2.8.7.	DESAPROPRIAÇÃO POR NÃO ATENDIMENTO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	657
10.3.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	659
10.3.1.	DESAPROPRIAÇÃO	659
10.3.2.	SERVIDÃO ADMINISTRATIVA	673
10.3.3.	TOMBAMENTO	674
10.3.4.	LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	674

10.4. QUADRO SINÓTICO.....	676
10.5. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	679
10.5.1. DESAPROPRIAÇÃO	679
10.5.2. REQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	690
10.5.3. OCUPAÇÃO TEMPORÁRIA.....	691
10.5.4. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA	691
10.5.5. TOMBAMENTO	693
10.5.6. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	694
10.5.7. TEMAS COMBINADOS DE INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE	694
10.6. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	697
CAPÍTULO 11. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	705
11.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE ESTATAL.....	705
11.2. MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE.....	706
11.3. FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA E MOTIVOS QUE A ENSEJAM	708
11.4. PRESSUPOSTOS OU REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA	709
11.5. EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	710
11.6. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. DENUNCIAÇÃO DA LIDE DO AGENTE PÚBLICO QUE CAUSOU O DANO E DIREITO DE REGRESSO.	710
11.7. RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS JURÍDICAS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO	711
11.8. RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS DE DIREITO PRIVADO ESTATAIS EXPLORADORAS DE ATIVIDADE ECONÔMICA	712
11.9. RESPONSABILIDADE POR OBRA PÚBLICA	712
11.10. RESPONSABILIDADE DO TABELIÃO E DO REGISTRADOR.....	713
11.11. RESPONSABILIDADE POR ATOS LEGISLATIVOS E JURISDICIONAIS.....	714
11.12. RESPONSABILIDADE POR ATOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	715
11.13. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA	715
11.14. PRESCRIÇÃO.....	715
11.15. RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS (LEI 12.846/2013).....	717
11.16. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	719
11.17. QUADRO SINÓTICO.....	738
11.18. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	739
11.18.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TEORIAS.....	739
11.18.2. MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE (OBJETIVA E SUBJETIVA). REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA.....	739
11.18.3. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO, AÇÃO DE REGRESSO E DENUNCIAÇÃO DA LIDE.....	752

11.18.4. RESPONSABILIDADE DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO	755
11.18.5. RESPONSABILIDADE POR ATOS LEGISLATIVOS E JUDICIAIS.....	758
11.19. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	760
CAPÍTULO 12. LICITAÇÃO PÚBLICA.....	765
12.1. FINALIDADES OU OBJETIVOS	765
12.2. LEGISLAÇÃO.....	766
12.3. PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO.....	769
12.4. QUEM DEVE LICITAR?.....	772
12.5. CONTRATAÇÃO DIRETA.....	773
12.5.1. PRESSUPOSTOS DA LICITAÇÃO	773
12.5.2. GRUPOS DE CONTRATAÇÃO DIRETA.....	773
12.5.3. LICITAÇÃO DISPENSADA.....	773
12.5.4. DISPENSA DE LICITAÇÃO	774
12.5.4.1. EM RAZÃO DO VALOR (I E II)	774
12.5.4.2. EM RAZÃO DE SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS	774
12.5.4.3. EM RAZÃO DO OBJETO	775
12.5.4.4. EM RAZÃO DA PESSOA	775
12.5.4.5. OUTROS CASOS	775
12.5.5. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	777
12.5.5.1. EM CASO DE FORNECEDOR EXCLUSIVO (I).....	777
12.5.5.2. CASO SEJA NECESSÁRIO CONTRATAR SERVIÇO SINGULAR (II).....	778
12.5.5.3. NA CONTRATAÇÃO DE ARTISTA (III)	778
12.5.6. FORMALIDADES PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA	778
12.5.7. RESPONSABILIDADE EM CASO DE SUPERFATURAMENTO	778
12.6. FASES DA LICITAÇÃO	779
12.6.1. FASE INTERNA	779
12.6.2. FASE EXTERNA	780
12.6.2.1. PUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO ...	780
12.6.2.2. HABILITAÇÃO	781
12.6.2.2.1. CONCEITO	781
12.6.2.2.2. MOMENTO	783
12.6.2.2.3. DOCUMENTAÇÃO A SER APRESENTADA (QUALIFICAÇÃO).....	785
12.6.2.3. JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO	790
12.6.2.4. HOMOLOGAÇÃO.....	791
12.6.2.5. ADJUDICAÇÃO	791
12.7. MODALIDADES DE LICITAÇÃO	792
12.7.1. CONCORRÊNCIA	792

12.7.2.	TOMADA DE PREÇOS.....	793
12.7.3.	CONVITE	794
12.7.4.	CONCURSOS.....	795
12.7.5.	LEILÃO	796
12.7.6.	PREGÃO	797
12.7.7.	VEDAÇÃO	799
12.8.	TIPOS DE LICITAÇÃO	800
12.8.1.	MENOR PREÇO	800
12.8.2.	MAIOR LANCE OU OFERTA.....	800
12.8.3.	MELHOR TÉCNICA E TÉCNICA E PREÇO	800
12.9.	LICITAÇÃO COM PARTICIPAÇÃO DE MICROEMPRESA (ME) E EMPRESA DE PEQUENO PORTE (EPP)	802
12.10.	LICITAÇÃO E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	804
12.11.	RDC – REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	806
12.12.	LICITAÇÃO E SISTEMAS DE DEFESA	807
12.13.	REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO	807
12.14.	ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO.....	807
12.15.	JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	808
12.16.	QUADRO SINÓTICO.....	818
12.17.	QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	823
12.17.1.	CONCEITO, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS	823
12.17.2.	CONTRATAÇÃO DIRETA (LICITAÇÃO DISPENSADA, DISPENSA DE LICITAÇÃO E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)	825
12.17.3.	MODALIDADES DE LICITAÇÃO E REGISTRO DE PREÇOS.....	832
12.17.4.	FASES DA LICITAÇÃO.....	841
12.17.5.	TIPOS DE LICITAÇÃO (MENOR PREÇO, MELHOR TÉCNICA E TÉCNICA/PREÇO E MAIOR LANCE).....	843
12.17.6.	REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO	843
12.17.7.	PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SIMPLIFICADO DA PETROBRAS.....	844
12.17.8.	MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE	845
12.17.9.	REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC	845
12.17.10.	TEMAS COMBINADOS E OUTROS TEMAS	845
12.18.	QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	850
CAPÍTULO 13. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS		857
13.1.	CONCEITO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	857
13.2.	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	857
13.3.	REGIME JURÍDICO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	858
13.4.	FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	859
13.5.	ALTERAÇÕES DOS CONTRATOS (ART. 65 DA LEI 8.666/1993).....	860

13.5.1. UNILATERAIS.....	860
13.5.2. BILATERAIS.....	861
13.6. EXECUÇÃO DO CONTRATO	862
13.7. EXTINÇÃO DO CONTRATO	865
13.8. OUTRAS QUESTÕES REFERENTES A CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	866
13.9. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS <i>VERSUS</i> CONVÊNIOS	866
13.10. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	868
13.11. QUADRO SINÓTICO.....	876
13.12. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	878
13.12.1. CONCEITO, CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS, FORMALIZAÇÃO E CLÁUSULAS CONTRATUAIS NECESSÁRIAS.....	878
13.12.2. ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS.....	883
13.12.3. EXECUÇÃO DO CONTRATO.....	886
13.12.4. EXTINÇÃO DO CONTRATO	888
13.12.5. FIGURAS ASSEMBLHADAS (CONTRATO DE GESTÃO, TERMO DE PARCERIA, CONVÊNIO, CONTRATO DE PROGRAMA ETC.) ...	890
13.12.6. TEMAS COMBINADOS E OUTROS TEMAS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	890
13.13. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	892
CAPÍTULO 14. SERVIÇO PÚBLICO.....	895
14.1. CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO	895
14.2. INSTITUIÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	895
14.3. CARACTERÍSTICAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	895
14.4. SERVIÇO ADEQUADO.....	896
14.5. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	897
14.5.1. QUANTO À OBRIGATORIEDADE.....	897
14.5.2. QUANTO À ESSENCIALIDADE	897
14.5.3. QUANTO AOS DESTINATÁRIOS	897
14.5.4. QUANTO À FINALIDADE	898
14.6. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	899
14.7. QUADRO SINÓTICO.....	905
14.8. QUESTÕES COMENTADAS.....	906
14.8.1. CONCEITO, CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS, CLASSIFICAÇÃO E PRINCÍPIOS.....	906
CAPÍTULO 15. CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO.....	911
15.1. CONCEITO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	911
15.2. NOÇÕES GERAIS ACERCA DA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	911
15.3. FORMALIDADES PARA A REALIZAÇÃO DA CONCESSÃO	912
15.4. PODERES DO CONCEDENTE.....	912

15.5. PRAZO	913
15.6. TRANSFERÊNCIA DA CONCESSÃO E DO CONTROLE ACIONÁRIO DA CONCESSIONÁRIA	913
15.7. DIREITOS DO CONCESSIONÁRIO	913
15.8. FORMAS DE EXTINÇÃO	914
15.9. REVERSÃO DOS BENS	915
15.10. RESPONSABILIDADE DO CONCESSIONÁRIO	915
15.11. PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO	916
15.12. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO PRECEDIDA DA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA	917
15.13. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	917
15.13.1. INTRODUÇÃO	917
15.13.2. CONCEITO DE PPP	918
15.13.3. ESPÉCIES	919
15.13.4. DIRETRIZES	920
15.13.5. CARACTERÍSTICAS MARCANTES	921
15.13.6. PROCEDIMENTO E TIPO LICITATÓRIO	923
15.14. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	925
15.15. QUADRO SINÓTICO	932
15.16. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	934
15.16.1. AUTORIZAÇÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	934
15.16.2. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	936
15.16.3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)	944
15.17. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS	949
CAPÍTULO 16. PROCESSO ADMINISTRATIVO	953
16.1. ASPECTOS GERAIS	953
16.3. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	976
16.4. QUADRO SINÓTICO	983
16.5. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	985
CAPÍTULO 17. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	999
17.1. CONTROLE INTERNO	999
17.1.1. INTRODUÇÃO	999
17.1.2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EM SENTIDO AMPLO	999
17.1.3. RECURSO HIERÁRQUICO	1000
17.1.4. COISA JULGADA E PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVAS	1000
17.2. CONTROLE EXTERNO	1001
17.2.1. INTRODUÇÃO	1001
17.2.2. CONTROLE PARLAMENTAR	1001
17.2.3. CONTROLE JUDICIAL	1003

17.3. MANDADO DE SEGURANÇA.....	1005
17.3.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS.....	1005
17.3.2. ESPÉCIES.....	1005
17.3.3. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO (LEI 12.016/2009).....	1006
17.3.4. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL (LEI 12.016/2009)	1007
17.4. HABEAS DATA.....	1012
17.5. AÇÃO POPULAR.....	1015
17.6. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	1017
17.7. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	1021
17.7.1. CONTROLE INTERNO. PRESCRIÇÃO	1021
17.7.2. CONTROLE TRIBUNAL DE CONTAS.....	1024
17.7.3. CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS.....	1030
17.7.4. PROCESSO CIVIL EM GERAL APLICADO À FAZENDA PÚBLICA...	1035
17.7.5. MANDADO DE SEGURANÇA	1040
17.8. QUADRO SINÓTICO.....	1049
17.9. QUESTÕES OBJETIVAS COMENTADAS	1058
17.9.1. CONTROLE DO LEGISLATIVO E DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	1058
17.9.2. CONTROLE PELO JUDICIÁRIO	1060
17.9.3. TEMAS COMBINADOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	1062
17.10. QUESTÕES SUBJETIVAS COMENTADAS.....	1065

ANEXO ÚNICO – MODELOS DE PEÇAS PRÁTICAS E EXERCÍCIOS RESOLVIDOS OU COMENTADOS

I - MODELOS DE PEÇAS PRÁTICAS.....	1069
1. PETIÇÃO INICIAL	1069
2. CONTESTAÇÃO	1071
3. EXCEÇÃO DE IMPEDIMENTO	1072
4. EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA.....	1073
5. EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO.....	1074
6. RECONVENÇÃO	1075
7. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.....	1076
8. PETIÇÃO INICIAL DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	1077
9. RECURSOS.....	1078
10. AÇÃO RESCISÓRIA.....	1086
11. AÇÕES ESPECÍFICAS	1087
12. AÇÃO DE COBRANÇA.....	1094
13. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL	1096
14. MANDADO DE SEGURANÇA.....	1100
15. AÇÃO POPULAR	1104

16. <i>HABEAS DATA</i>	1107
17. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	1110
18. AÇÃO DE IMPROBIDADE	1111
19. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS	1118
20. PARECER	1120
21. DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO	1120
II - QUESTÕES PRÁTICAS RESOLVIDAS OU COMENTADAS.....	1123

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

1.1. CONCEITO DE REGIME JURÍDICO

Regime jurídico pode ser conceituado como *o conjunto harmônico de princípios e normas que incidem sobre determinada categoria ou instituto de direito*.

No sentido mais amplo possível, há dois grandes regimes jurídicos, o de direito público e o de direito privado.

1.2. DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO

Costuma-se dividir o direito objetivo nessas duas grandes espécies. Tal divisão é feita tendo em vista a diferença de **regime jurídico**.

No **regime jurídico de direito público**, vigem dois princípios basilares, quais sejam, o da *supremacia do interesse público sobre o privado* e o da *indisponibilidade do interesse público*.

Pelo princípio da **supremacia do interesse público sobre o privado**, a relação entre o Estado e o particular é *vertical*, ou seja, há uma *hierarquia*. Isso se expressa em institutos como a *desapropriação*, da qual o particular não pode se esquivar, e as *cláusulas exorbitantes*, que permitem ao Poder Público modificar unilateralmente um contrato administrativo, independentemente da concordância do contratado.

Já pelo princípio da **indisponibilidade do interesse público**, o Estado fica obrigado a velar pela proteção incondicional e irrestrita dos bens e interesses do povo. Em virtude desse princípio, o agente público só pode fazer o que a vontade do povo (expressa na lei) permite, obedecendo-se ao *princípio da legalidade*. Além disso, tal princípio vai exigir que em todas as compras estatais se busquem as melhores condições, daí a necessidade de se fazer *licitação*. Os *bens públicos* são, ainda, inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis.

No **regime jurídico de direito privado**, por sua vez, há dois princípios basilares, quais sejam, o da *igualdade* e o da *autonomia da vontade*.

Pelo **princípio da igualdade**, as pessoas estão numa relação *horizontal*, ou seja, não há uma hierarquia entre elas. Assim, ninguém pode tomar a propriedade do outro à força (*autotutela*). Um contratante não pode mudar unilateralmente um contrato independentemente da vontade da parte contrária.

Não se deve esquecer, todavia, que a igualdade supõe tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, de modo que em algumas situações, como no caso dos incapazes, algumas pessoas poderão ter mais direitos do que outras.

Pelo **princípio da autonomia da vontade**, as pessoas podem fazer tudo o que quiserem, salvo o que a lei proíbe. Assim, diferentemente do que ocorre com os agentes públicos, se não houver proibição legal, os particulares podem agir à vontade. Podem doar bens, podem comprar onde quiserem e o que quiserem.

E **como se sabe** se uma dada situação de fato será regida pelo direito público ou pelo direito privado?

As relações fáticas em que houver o Estado em **qualquer dos polos** serão regidas pelo direito público, salvo quando o Estado estiver se valendo, com a permissão legal, de um instituto de direito privado, como quando emite um cheque ou quando é locatário de um imóvel. No mais, ou seja, quando estiver celebrando um contrato, desapropriando, aplicando sanções ou atuando em suas demais tarefas, estará sendo regido pelos princípios e regras do direito público.

São ramos do Direito Público Interno os Direitos Constitucional, Administrativo, Tributário, Ambiental, Processual do Trabalho, Processual Civil, Processual Penal, Penal, entre outros. São ramos do Direito Público Externo o Direito Internacional Público, que regula as relações entre Estados e organismos internacionais, e o Direito Internacional Privado, que regula as relações entre pessoas ligadas a diferentes Estados.

As **demais relações**, ou seja, as relações entre particulares, ou aquelas em que o Estado atua em pé de igualdade com o particular, são regidas pelo direito privado.

O Direito Administrativo, que nos interessa na presente obra, tem, assim, **natureza jurídica** (também chamada de **taxinomia**) de Direito Público.

1.3. CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Vários critérios foram utilizados para tentar conceituar o Direito Administrativo.

O primeiro foi o critério do “Poder” (o direito administrativo regula a autoridade estatal), que se seguiu aos critérios do “Serviço Público” (o direito administrativo regula os **serviços públicos** em geral – **serviços públicos** em sentido amplo, portanto), do “Poder Executivo” (o direito administrativo regula a atividade do Poder Executivo), das “Relações Jurídicas” (o direito administrativo regula as relações entre a Administração e os administrados), “Teleológico” (o direito administrativo regula a atividade do Estado para cumprir os seus fins) e ao critério da “Administração Pública”.

Nesse último critério, o Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública. Trata-se do critério mais adotado entre os juristas.

1.4. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

A Administração Pública tem deveres extremamente importantes para com a sociedade. Tais deveres englobam tarefas de *segurança*, de *fiscalização e controle* de condutas antissociais, de regulação e de oferecimento de *serviços essenciais*, como educação, saúde, energia elétrica, água, transporte, de fomento, dentre outros. Para que tais deveres sejam devidamente cumpridos é necessário que haja um regime jurídico diferenciado, um **regime jurídico de direito público**, que tem, conforme já visto, duas grandes marcas: a) supremacia do interesse público sobre o interesse privado; b) indisponibilidade do interesse público.

Porém, não se pode esquecer que o Poder Público age em **três grandes atividades**, quais sejam: a) *atividade legislativa*, de elaborar leis; b) *atividade administrativa*, de executar direta e concretamente a lei; c) *atividade jurisdicional*, de aplicar a lei, mediante provocação, com o fito de compor conflitos de interesse caracterizados por pretensões resistidas.

A *atividade legislativa* é objeto do Direito Constitucional, destacando-se o tema do “processo legislativo”.

A *atividade jurisdicional* é objeto do Direito Processual (penal, civil, do trabalho etc.).

Já a *atividade administrativa* é objeto do Direito Administrativo. Esse ramo do Direito regula o chamado **regime jurídico administrativo**, que também pode ser definido como *o conjunto harmônico de princípios e normas que regem a Administração Pública, em sua função de realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado*.

É importante destacar que o Direito Administrativo rege toda e qualquer atividade da Administração, seja ela do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, já que os dois últimos poderes também exercem (atipicamente) atividades administrativas. Por exemplo, quando exercer o poder disciplinar sobre servidores ou fazer licitação para adquirir bens.

Assim, um membro do Poder Judiciário (magistrado) pratica tanto atos jurisdicionais (ex.: quando exara uma sentença) como atos administrativos (ex.: quando aplica uma advertência ao servidor do fórum).

Enfim, todos os poderes têm sua Administração Pública e, assim, praticam atos administrativos, inclusive o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, que apesar de o fazê-lo atipicamente, atua, assim, em atividade administrativa.

1.5. ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Só é possível falar-se em regime jurídico administrativo com o aparecimento do Estado de Direito, em que a lei passa a valer tanto para os administrados como para o administrador.

Tal se deu com o declínio dos regimes absolutistas, marcados pela vontade incontestável dos soberanos, e que foi perdendo espaço, até se extinguir, após a De-

claração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França (1789) e a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1796).

Os Estados de Direito, por sua vez, valeram-se da ideia de separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu (*O Espírito das Leis*, 1748), segundo o qual faz-se necessária a distribuição de tarefas entre órgãos distintos para que não haja a perniciosa concentração de poder numa pessoa só. Por outro lado, para que cada órgão que receba um poder não abuse deste, faz-se também necessário que haja um sistema de controle de um poder pelo outro.

A partir do aparecimento desses dois elementos – a) subordinação do Estado à lei (Estado de Direito) e b) divisão de tarefas entre órgãos estatais com sistema de controle de um pelo outro (Separação de Poderes) – tem-se os pressupostos para existência do Direito Administrativo.

1.6. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Quando se pergunta “quais são as fontes do Direito”, fica sempre a dúvida sobre a qual fonte a indagação se refere. Existem *fontes criadoras* do Direito (legislador, por exemplo). Há *fontes formais* do Direito (a lei, por exemplo). Há *fontes históricas* do Direito (fatos históricos marcantes que deram origem à modificação de uma lei).

As **fontes formais** do Direito podem ser divididas em duas espécies: principais e acessórias.

As **fontes formais principais** são: a lei, a analogia, o costume e os princípios gerais do direito. Como adotamos o sistema romano-germânico, de início, só a lei é fonte formal principal. Apenas em caso de lacuna é que se admite que o aplicador se valha da analogia, do costume e dos princípios gerais, nessa ordem, como fonte formal jurídica (art. 4º da LINDB).

Quanto ao costume, que consiste na **prática reiterada de determinado ato, com a convicção de sua obrigatoriedade jurídica**, não se confunde com a praxe administrativa que é a prática burocrática rotineira adotada na Administração, sendo que o primeiro é considerado fonte formal secundária do Direito e o segundo não é considerado fonte do Direito Administrativo, apesar de se tratar de meio útil para resolver problemas administrativos, desde que atendido o princípio da legalidade.

Para completo entendimento do assunto, é importante destacar que, por lei, deve-se entender norma constitucional, lei ordinária, lei complementar, lei delegada, resolução legislativa, decreto legislativo e medida provisória.

Já as **fontes formais secundárias ou acessórias** são: os decretos, as resoluções administrativas, as instruções normativas, as portarias etc. São acessórias pois guardam obediência a uma fonte principal.

Doutrina e jurisprudência são consideradas, tradicionalmente, como *fontes não formais* ou *fontes indiretas* (mediatas). Isso porque trazem preceitos não vinculantes. São também consideradas *fontes meramente intelectuais* ou *informativas*.

Há de se fazer alguns temperamentos com relação à jurisprudência. Isso porque, apesar de um entendimento reiterado pelos tribunais não ter força de lei, a

Emenda Constitucional 45/2004 estabeleceu que o Supremo Tribunal Federal poderá, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula, que terá efeito vinculante e incidirá sobre a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas acerca das quais controvérsia (art. 103-A da CF).

Tais súmulas, ainda que declarativas em relação ao que é Direito, poderão ser consideradas verdadeiras fontes formais, já que têm eficácia *erga omnes*.

1.7. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado tem três Poderes independentes e harmônicos entre si (Legislativo, Executivo e Judiciário). Porém, é por meio da **Administração Pública** que o Estado atua, tratando-se esta do aparelhamento necessário à realização de sua finalidade.

Em sentido **formal**, Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos fins do Governo (que é o comando, a iniciativa).

Em sentido **material**, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

E em sentido **operacional**, é o desempenho sistemático dos serviços estatais.

O fato é que a Administração é o instrumento de que se vale o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo.

Tal atuação se dará por intermédio de *entidades* (pessoas jurídicas), *órgãos* (centros de decisão) e de *agentes* (pessoas investidas em cargos, empregos e funções).

1.8. DIREITO ADMINISTRATIVO E CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Não se deve confundir o Direito Administrativo com a Ciência da Administração. O primeiro é o conjunto de princípios e normas jurídicas que regem a Administração. Já a segundo é a ciência que estuda as melhores práticas com vistas à melhoria da gestão administrativa. Naturalmente, um agente público, entre cumprir a lei e adotar uma ideia da ciência da administração que não esteja prevista em lei ainda, deve ficar com a primeira. Porém, é importante destacar que é a ciência da administração tem papel essencial na inovação, sendo que muitas normas vem ao mundo jurídico a partir de pesquisas da ciência em questão, que acabam por inspirar os legisladores a fazerem mudanças na lei.

E por falar em ciência da administração, outra distinção importante é a que se dá entre **administração pública gerencial** e **administração pública burocrática**.

A segunda é a visão antiga de administração pública, em que o mais importante é fazer o controle de meios, pouco importando se a administração está atingindo suas finalidades. O mais importante é cumprir as regras formais, os ritos, os procedimentos, os prazos e todo e qualquer tipo de formalidade, pouco importando o resultado das ações administrativas. O modelo de administração burocrática tem como característica principal a relação de subordinação (vertical) entre órgão e agentes, sempre sobre o primado da autoridade lastreada na lei.

Já a administração gerencial tem por objetivo principal verificar se o Estado está atendendo aos objetivos previstos em lei e satisfazendo adequadamente ao interesse público. Nessa administração a maior preocupação é controlar os fins, ou seja, verificar se os resultados estão acontecendo, vale dizer, se efetivamente a Administração está conseguindo atingir suas finalidades.

Mais recentemente, surge a noção de “Estado em Rede”, que é um *plus* em relação à ideia de administração gerencial, já que prega, mais do que a simples busca por resultados, que o Estado conte com a participação popular na tomada de decisões administrativas, proporcionando uma gestão participativa e mais próxima das necessidades dos administrados.

1.9. DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

O Direito Administrativo vem sofrendo transformações hodiernamente, com destaque para o seguinte:

a) constitucionalização do Direito Administrativo: basta observar o extenso art. 37 da Constituição para verificar que o poder constituinte, a fim de dar maior rigidez às normas administrativas, fez questão de enunciar princípios (*caput*) e uma grande casuística e regras administrativas; da mesma forma, há normas administrativas no art. 5º, LIV, LV e LXXVII (processo administrativo), nos arts. 5º, XXIV, 182 e 184 (desapropriação), no art. 5º, XXV (requisição administrativa), nos arts. 39 e 40 (agentes públicos), no art. 175 (permissões e concessões de serviço público), entre outros; essa tendência não se limitou ao poder constituinte originário, já que, após a CF/88, inúmeras emendas constitucionais trataram especificamente de direito administrativo, com destaque para as ECs 19, 20, 41 e 47;

b) petrificação do Direito Administrativo: considerando o fato de que diversas normas administrativas estão listadas como direitos e garantias fundamentais (vide, por exemplo, os dispositivos administrativos citados no art. 5º da CF) e considerando também que a forma federativa de estado e a separação de Poderes, temas muito caros ao Direito Administrativo, são considerados cláusulas pétreas pelo art. 60, § 4º, da CF, tem-se que, hoje, há um número importante de normas administrativas não passíveis de modificação sequer por emenda constitucional;

c) multiplicação de microssistemas administrativos: nunca tivemos tantas leis regulamentando à exaustão atividades administrativas pontuais; além das tradicionais leis de Tombamento (Dec.-lei 25/1937), de Prescrição (Decreto 20.910/1932) e de Desapropriação (Dec.-lei 3.365/1941), Administração Pública (Dec.-lei 200/1967), temos leis importantes pós-Constituição, como de Licitação e Contratos (Lei 8.666/1993), de Concessões de Serviço Público (Lei 8.987/1995) e do Regime Jurídicos dos Servidores Federais (Lei 8.112/1990), de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), de Trânsito (Lei 9.503/1997), de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/1999), de Ação Punitiva (Lei 9.873/1999) e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e, na última década, outra importante leva de leis como as de Parceria Público-Privadas (Lei 11.079/2004), Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005), Lei de Responsabilidade Civil e Administrativa de Pessoas Jurídicas (Lei 12.846/2013), entre outras;

d) multiplicação das leis gerais nacionais de poder de polícia para a defesa de interesses difusos e coletivos: quase todas as leis que tratam de interesses difusos e coletivo trazem, além da proteção civil e muitas vezes penal dos interesses tutelados, a proteção administrativa também, que se exerce, na maior parte das vezes, por meio do poder de polícia, conforme se verifica, por exemplo, em disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Código de Defesa do Consumidor, da Lei de Crimes Ambientais, do Estatuto do Idoso, do Estatuto da Juventude, da Lei de Proteção à pessoa com deficiência;

e) maior ingerência do Judiciário nas condutas omissivas e comissivas da Administração: no passado o Judiciário só apreciava atos vinculados da Administração; em seguida, passou a também apreciar atos discricionários, mas limitadamente a parte estritamente vinculada deste; atualmente, o Judiciário aprecia a legalidade estrita dos atos vinculados e também outros aspectos não tão objetivos, como o respeito à moralidade administrativa e à razoabilidade;

f) busca do atendimento ao princípio da eficiência: por muito tempo o objetivo maior dos que não se conformavam com o regime absolutista era que fosse instaurado um Estado de Direito, em que o princípio da legalidade orientasse a atuação estatal; em seguida, percebeu-se que, sob a vestes do princípio da legalidade, muitas vezes se cometiam atos imorais, o que fez com que o princípio da moralidade fosse inserido em diversos ordenamentos jurídicos, como se deu na CF/1988 que o erigiu expressamente como princípio administrativo; mas não foi suficiente; hodiernamente, os administrados, razão de ser do Estado, querem mais do que legalidade e moralidade, querem que o Estado seja eficiente; nesse sentido, a EC 19/1998 tornou a eficiência um princípio expresso na Constituição, estabelecendo uma série de instrumentos, como o contrato de gestão e a avaliação de desempenho dos agentes públicos, para que o princípio fosse atendido; na legislação infraconstitucional destaque para a Lei de Parcerias Público-Privadas, que também estabelece uma série de meios para que os contratos respectivos atendam ao princípio da eficiência;

g) responsabilidade fiscal e responsabilização pessoal dos agentes públicos: desde a proclamação da República o Brasil nunca teve uma norma que trouxesse regras bem claras e definidas e a respectivas sanções pelo seu descumprimento referente a responsabilidade na gestão fiscal por parte dos agentes públicos; tal medida só se deu com a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar 101/2000), que trouxe como diretriz no setor “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”; essa lei trouxe consequências fortíssimas no âmbito do Direito Administrativo e da gestão da atividade administrativa, já que os administradores, que antes gastavam sem ter grandes preocupações com o endividamento, agora precisam não só reconhecer as necessidades de gastos com vistas ao atendimento do interesse público, como também avaliar acerca da possibilidade do gasto, o que impõe escolha

rigorosa de prioridades, criatividade, planejamento e atendimento de metas de receitas e despesas. Ou seja, desde a entrada em vigor da LRF, é absolutamente temerário um administrador que se arrisque a descumprir a responsabilidade fiscal, sendo certo que quem o fizer, terá de responder na esfera criminal e de improbidade administrativa (art. 73); está-se na expectativa, agora, de que o Congresso Nacional aprove a Lei de Responsabilidade Social, em que os responsáveis pelo cumprimento de metas de atendimento social estarão também sujeitos a punições pesadíssimas em caso de descumprimento.

h) desburocratização: o Direito Administrativo sempre foi muito formal, muito preocupado com a forma e pouco preocupado com o conteúdo; quem trabalhou ou lidou com a Administração Pública há uns 15 anos atrás, por exemplo, pode perceber na pele o quanto as repartições estavam mais preocupadas com a correção formal dos atos praticados (carimbos, ofícios, tramitações), do que com o efetivo atendimento do interesse público e dos interesses dos administrados em geral; um marco na diminuição dessa burocracia foi a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/1999), que, dentre outras medidas, estabeleceu o princípio da instrumentalidade das formas (“observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” – art. 2º, parágrafo único, VIII), o princípio da informalidade ou formalidade moderada (“adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados” – art. 2º, parágrafo único, IX); no mesmo sentido, a Lei Complementar 123/06 determina que tanto a Administração Pública, quanto as microempresas e empresas de pequeno porte, facilitem o processo de abertura de empresas (arts. 4º a 11), bem como que promova um tipo de fiscalização menos preocupado com a forma e mais preocupada com a orientação do fiscalizado para que não cometa irregularidades ou que corrija eventual irregularidade cometida, criando-se, inclusive a figura da dupla visita para lavratura de autos de infração (art. 55, § 1º).

i) transparência absoluta: apesar de o princípio da publicidade ter sido erigido como princípio administrativo expresso na CF/1988 (art. 37, *caput*), o fato é que muitas informações públicas acabavam não ficando acessíveis aos administrados, por ausência de instrumentos que pudessem fazer valer esse direito na prática; os arts. 48 e 49 da LRF trouxeram alguns instrumentos nesse sentido, mas limitado à gestão fiscal, mas foi a Lei do Acesso à Informação (ou Lei da Transparência – Lei 12.527/2011) que maximizou o princípio e impôs, de forma muito ampla, as regras de transparência das informações públicas, sendo que o art. 5º dessa lei traz uma disposição que traduz bem o espírito da lei: “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Por conta dessa lei, por exemplo, é possível que qualquer um de nós tenhamos acesso à efetiva remuneração de todo e qualquer agente público do País, informação essa que deve estar disponível para acesso não só na repartição pública, como também na internet, já que a lei obriga a divulgação dessas informações na internet também (art. 8º, § 2º).

j) adoção de certas práticas próprias do direito privado: o Direito Administrativo, sem descuidar de seu fim maior que é regular a atividade estatal com vistas ao

atingimento do interesse público, tem, premido pela necessidade de ser mais eficiente, adotado certas práticas próprias do direito privado, como os mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem (ex: art. 23-A da Lei 8.987/1995), a repartição objetiva de riscos entre o Estado e a empresa contratada para uma parceria público-privada (art. 4º, VI, da Lei 11.079/2004) e a utilização de garantias contratuais próprias do direito privado mesmo em desfavor da entidade estatal num parceria público-privado (vide os casos admitidos no art. 8º da Lei 11.079/2004), todos instrumentos que sempre foram um enorme tabu no Direito Administrativo e que agora, com vistas à adequar às normas administrativas à realidade econômica e de mercado, e ao princípio da eficiência, não só estão presentes na lei, como vem sendo utilizados pela Administração no seu dia a dia.

k) participação popular: cada vez mais se verifica a criação legal de conselhos de orientação e até de deliberação junto à Administração, dos quais fazem parte pessoas que não são agentes públicos profissionais, mas pessoas eleitas pela população ou escolhidas por outros critérios para compor, temporariamente, tais conselhos e, assim, exercer a participação popular direta na tomada de decisões administrativas; um exemplo clássico são os Conselhos Tutelar e o Municipal da Criança e do Adolescente, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990); mas pode-se ver o mesmo na área da saúde, da previdência social, do idoso, do meio ambiente, entre outros; seria salutar se a participação popular redundasse também em mais iniciativas de orçamento participativo, que ainda são muito tímidas no País, mas que, quem sabe no futuro, serão a regra nas administrações, permitindo que cada um de nós possa participar da escolha de eleição de prioridades de gastos públicos, especialmente no âmbito municipal;

l) desestatização: a Lei 8.031/1990 foi a primeira a instituir um Programa Nacional de Desestatização, programa que foi alterado pela Lei 9.491/1997, a qual tem como objetivos reordenar a posição estratégica do Estado, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, possibilitando redução da dívida pública, retomada dos investimentos nessas atividades pelo capital privado, modernização da infraestrutura do País e oportunidade do Estado concentrar seus esforços nas atividades que sua presença seja fundamental (art. 1º); de acordo com a lei citada, a desestatização pode ocorrer em três grandes frentes, quais sejam, alienação de empresas estatais, aumento das permissões e concessões de serviço público e alienação de bens móveis e imóveis da União; o que se percebe é que, mesmo no período em que o Partido dos Trabalhadores (que sempre trouxe certas reservas a essa tendência) esteve com seu representante à frente do governo federal, a desestatização continuou seu curso, com destaque para as medidas tomadas em relação às rodovias federais, com muitas concessões no período, e também ao aeroportos (“Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos”), que, mesmo tendo um sistema *sui generis* de participação privada na sua gestão (já que a INFRAERO continuará como acionista dessas concessões, com 49% do capital social de cada uma e participação da governança dos aeroportos na proporção de sua participação acionária nas concessionárias, com poder de decisão em temas relevantes, nos termos estabelecidos em acordos de acionistas firmados entre as partes) são exemplos

importantes de desestatização. O que não se viu muito foi a venda de empresas federais nesse período, como se deu no período em que o Partido Social Democrático (PSDB) esteve com representante seu na Presidência da República, quando se viu a venda de um grande número de empresas estatais, num fenômeno que foi chamado de privatização à época, ainda que esteja no conceito de desestatização nos termos da lei mencionada. Outra importante marca da desestatização é a Lei dos Portos (Lei 12.815/2013), que regula concessões (cessão onerosa do porto, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura), delegações, arrendamentos e autorizações no segmento, permitindo, assim, a ampliação da participação privada no setor.

m) incremento da participação do terceiro setor na colaboração com a Administração: há três tipos de entes de cooperação (também chamados de entidades do terceiro setor ou de entidades paraestatais) que colaboram com a Administração em atividades de utilidade pública. São elas: serviços sociais autônomos, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Tais entidades são *aquelas pessoas jurídicas de direito privado dispostas paralelamente ao Estado e sem fins lucrativos, que executam atividade de interesse público*. Os serviços sociais autônomos dizem respeito às entidades do Sistema “S” (SESC, SENAI, SESI etc.) e são *vinculados a categorias profissionais e destinadas ao fomento de assistência social, educacional ou de saúde, podendo receber recursos públicos e contribuições parafiscais*. Já as **organizações sociais** são *entidades privadas, sem fins lucrativos, cujas atividades se dirigem a atividades que o Estado deve prestar, como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e conservação do meio ambiente, cultura, saúde, qualificadas como tal por decisão do Ministro respectivo da atividade e do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado*, estando previstas na Lei 9.637/1998. E as **organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs)** são regulamentadas pela Lei 9.790/1999 e atuam em atividades de utilidade pública, em relação às quais o Estado tem interesse de fomento, tais como promoção da segurança alimentar, da ética e da paz. De um lado, o Estado não dá conta de atuar sozinho em todas essas áreas e há entidades seriíssimas e com bastante especialização que têm como colaborar com o Estado nesse sentido. De outro, há um número expressivo de entidade inidôneas que se aproveitam da ausência de licitação no setor e da relação espúria com certos políticos que trocam vantagens políticas e até econômicas por uma colaboração para que certas entidades sejam contratadas pelo Poder Público. Não bastasse, há entidades que, por não terem uma gestão empresarial, acabam por serem fonte de pouco profissionalismo, desperdício de recursos públicos e ineficiência na prestação de serviço. Não é bom generalizar, mas é bom prevenir lembrando que há muitos casos em que há grandes desvios de dinheiro público na contratação de algumas dessas entidades. No mais, percebe-se que o Partido dos Trabalhadores se diferencia do anterior grupo que ocupava a presidência da república nesse quesito, pelo fato de que não há grande estímulo, pelo primeiro, de que serviços de grande relevância pública, como educação e saúde, sejam prestados com esse tipo de parceria, havendo uma preferência pela execução direta desses serviços pelo Estado;

n) dinamismo: enquanto o direito constitucional, na sua essência, traz princípios e diretrizes mais perenes (*vide*, por exemplo, a longevidade da Constituição

Americana), o direito administrativo, por dizer respeito ao aspecto prático do Estado (ou seja, à execução das leis), é muito mais dinâmico, buscando sempre novas tecnologias e estando sempre em mutação; exemplos disso são a criação de organizações sociais e OSCIPs, bem como das parcerias público-privadas.

1.10. FUNÇÕES PRÓPRIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA

Diante dos elementos acima coligidos, pode-se concluir que a Administração Pública moderna tem as seguintes funções precípua:

a) Regulação intermediária de atividades e serviços públicos: apesar de a Administração Pública não poder inovar na ordem jurídica, já que este é papel do Poder Legislativo, por meio da lei, a primeira tem o papel de regulamentar a lei (no sentido específico de expedir regulamentos de lei, mas também no sentido de adensar a lei em outras frentes, como por meio de instruções normativas de Ministros ou de resoluções de agências reguladoras), como se dá numa norma da ANVISA, a ser obedecida por certas indústrias em matéria de vigilância sanitária, bem como de, com base na lei, nos regulamentos e nas situações concretas, regular serviços públicos concedidos, estipulando o regulamento de serviço a ser observado pelas entidades concessionárias e permissionárias;

b) Prestação direta ou indireta de serviços públicos: serviços como educação e saúde são prestados diretamente pelo Estado com bastante frequência; já outros, como os serviços de telefone e energia elétrica são prestados por meio de terceiros (prestado indireta), os chamados concessionários de serviço público, mediante licitação pública, na forma do art. 175, *caput*, da CF;

c) Fiscalização das concessões e permissões: quando a Administração delega a prestação de serviços públicos a terceiros, além de manter para si o direito-dever de regulação deste, também passa a receber a incumbência de fiscalizar a prestação de serviço, como se dá no caso em que uma agência reguladora (por exemplo, a ANATEL) fiscaliza o cumprimento, pelas concessionárias (no caso, de telefonia), nas normas previstas na lei e nos regulamentos da agência, como de observância obrigatória pelo concessionário;

d) Poder de polícia: a Administração Pública, a par das relações de poder específicas que tem sobre certas entidades que firmarem contratos com ela (*vide* o caso da fiscalização das concessionárias de serviços públicos), tem também relação de poder sobre pessoas indeterminadas, consistente e prevenir e reprimir eventual descumprimentos de limitações administrativas previstas em lei, relação de poder esta denominada poder de polícia; por exemplo, caso alguém, ao dirigir um veículo, o faça em descumprimento normas de trânsito, a Administração, no exercício do poder de polícia, atuará para o fim de condicionar a liberdade e a propriedade dessa pessoa aos interesses da coletividade; no caso, a depender da infração de trânsito, o poder de polícia poderá gerar a aplicação de multa, suspensão da habilitação para dirigir e até mesmo a apreensão do veículo.

e) Gestão de bens e agentes públicos: outra função precípua da Administração, que não pode, assim, ser praticada por um particular é a gestão de bens públicos

e de agentes públicos, o que se dá mediante o cumprimento de normas específicas acerca dessa gestão, como é o caso da Lei 8.112/1990, que trata das normas aplicáveis à gestão dos servidores públicos federais.

f) Previdência pública obrigatória: esse tipo de previdência só pode ser gerida pelo Estado e não se confunde a previdência privada, já que esta é facultativa.

g) Fomento de certas atividades: mais do que nunca o Estado tem se proposto a fomentar certas atividades, como se dá em relação às produções culturais (ex: utilização de recursos públicos para uma peça de teatro), fomento este que, uma vez determinado em lei, transforma-se em atividade precípua do Estado, ainda que um particular também possa fazer o mesmo.

1.11. SISTEMAS DE CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

Acerca do Sistemas de Controle Jurisdicional da Administração há duas espécies: a) o sistema do contencioso administrativo (sistema francês); b) o sistema judiciário (sistema inglês).

O Brasil adotou o segundo, ou seja, o sistema da jurisdição única, de maneira que compete apenas ao Poder Judiciário a jurisdição sobre o controle de atos administrativos postos em disputa.

Na Europa continental, por sua vez, há órgãos independentes e autônomos da própria Administração destinados a efetuar o controle dos atos administrativos. Trata-se da chamada *dualidade de jurisdição* (ou *contencioso administrativo*), em que um órgão exerce a jurisdição sobre os atos administrativos e o Poder Judiciário a exerce sobre os demais atos e fatos jurídicos. Na França, por exemplo, o Conselho de Estado é quem faz esse papel de exercer a jurisdição sobre atos administrativos, ficando o Judiciário responsável pelos demais conflitos de interesse. Quanto ao Conselho de Estado há os chamados tribunais administrativos, que se sujeitam a ele, que funciona como juízo de apelação, de cassação e até de juízo originário e único de determinados litígios administrativos.

Em suma, o Brasil adotou outro sistema, o anglo-americano, em que não existe essa dualidade, cabendo apenas ao Poder Judiciário exercer a jurisdição, de modo que é este que faz todo e qualquer controle jurisdicional sobre atos administrativos.

Como exceção, temos a possibilidade de um ato da Administração vir a ser apreciado por uma corte de arbitragem, mas nos casos taxativamente estabelecidos em lei, que, em verdade, se limitam a tratar de aspectos comerciais e técnicos não relacionados à determinações administrativas que busquem assegurar o interesse público. Por exemplo, o art. 23-A da Lei 8.987/1995 permite o uso de arbitragem em matéria de concessões de serviço público. Isso significa que, caso a Administração modifique o regulamento do serviço a ser prestado pela concessionária, aumentando os custos desta mas sem um aumento no mesmo patamar na remuneração da concessionária, esta poderá discutir a questão junto a uma corte arbitral, mas limitada à questão da remuneração, não podendo querer que uma corte arbitral discuta se foi de interesse público ou não a modificação no regulamento do serviço, discussão essa que, ressalvado o mérito administrativo, só poderá ser feita no âmbito do Poder Judiciário.

1.12. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Interpretar é extrair o sentido e o alcance da lei, com vistas a sua posterior aplicação.

Assim, a interpretação que nos interessa não é um fim em si mesmo. Ela objetiva extrair da lei normas jurídicas para aplicação aos casos concretos, possibilitando que o Direito cumpra seu papel de garantir uma convivência justa entre as pessoas.

A grande questão é que a lei é estática em relação à realidade fenomênica. As leis permanecem vigentes anos a fio, ao passo que os fatos e valores sociais mudam com maior rapidez. É por isso que compete ao intérprete extrair da lei normas jurídicas, atentando para a situação fático-valorativa em que se encontram os fatos a serem subsumidos para efeito de aplicação da lei.

Cabe ao intérprete, portanto, dar vida ao texto da lei. Nesse sentido, várias comparações são feitas pela doutrina. O intérprete está para a lei, assim como o ator está para o texto que irá representar, ou assim como o cantor está para o texto da música que irá cantar. Atores e cantores darão vida àqueles textos, a partir da técnica e da emoção. Intérpretes darão vida aos textos de lei, a partir de técnicas que considerem os fenômenos fáticos e valorativos que envolvem a questão.

As **técnicas interpretativas** são tão importantes que, para seu estudo, foi se formando uma verdadeira ciência, que é chamada de **hermenêutica**. Pode-se defini-la, portanto, como a ciência da interpretação.

A **técnica gramatical** consiste em verificar o significado das palavras, isolada e sintaticamente, atendendo à pontuação e à colocação dos vocábulos. Usa-se também a expressão *interpretação literal* para fazer referência a essa técnica.

A **técnica lógica** consiste na análise dos períodos da lei, combinando-os entre si mediante um raciocínio lógico, de modo a se atingir uma perfeita compatibilidade.

A **técnica sistemática** consiste em relacionar os vários dispositivos legais que guardam pertinência com o tema no sistema jurídico, de modo a buscar uma resposta única e trabalhada.

A **técnica histórica** consiste em averiguar os antecedentes da norma, desde as circunstâncias fáticas e valorativas que a precederam (*occasio legis*) até as discussões e deliberações legislativas, de modo a verificar a razão de sua existência (*ratio legis*).

A **técnica teleológica** consiste em averiguar o sentido e o alcance da lei partindo dos fins sociais a que ela se dirige, bem como adaptando-a às exigências do bem comum (art. 5º da LINDB).

A utilização das técnicas de interpretação pode levar a **resultados declarativos** (ou *especificadores*), **restritivos** e **extensivos**. Em determinadas matérias existem óbices, decorrentes de sua própria natureza, a alguns dos resultados possíveis. Por exemplo, em matéria de punição no exercício de poder de polícia, ou por infração disciplinar ou pelo cometimento de improbidade administrativa não se pode interpretar um tipo administrativo de modo a que se chegue a um resultado extensivo em relação ao texto da lei. Quando se tem uma exceção, também não se pode interpretar de modo a que se chegue a um resultado extensivo.

Outro ponto importante é que a interpretação em Direito Administrativo deve levar em conta três grandes pressupostos, típicos do regime jurídico administrativo, quais sejam:

a) a supremacia do interesse público sobre o privado, que será estudada com mais vagar adiante, mas que sobre a qual desde já se pode dizer que dela decorre a presunção de legitimidade dos atos administrativos, que será elemento decisivo em boa parte das vezes em que se interpretar dada norma geral ou individual de Direito Administrativo;

b) a indisponibilidade do interesse público, a impedir qualquer interpretação que queira dar maior valor a interesses privados do que ao um interesse público realmente incidente, lembrando que nunca será de interesse público um massacre a interesses individuais previsto na Constituição Federal;

c) a intangibilidade do mérito administrativo, quando os contornos legais, considerando o colorido do caso concreto, ainda assim estabeleça um campo de opções para o agente público e este atua dentro desse campo.

No processo crítico que se faz da interpretação até a decisão (aplicação da lei), há também a figura dos **argumentos jurídicos**, que têm grande valia nessa senda. A dogmática da decisão estuda esses argumentos.

O argumento **“ab absurdo”** ou **“reductio ad absurdum”** propõe que *o resultado absurdo deve ser afastado*.

O argumento **“ab auctoritate”** é *aquele que se funda no prestígio de uma pessoa*. No Direito tem grande importância, na medida em que são fortes os argumentos fundados na doutrina, na jurisprudência e em pareceres de juristas renomados.

O argumento **“a contrario sensu”** propõe que *mencionada uma hipótese, ficam excluídas as outras*. O argumento deve ser utilizado com muito cuidado. Isso porque o fato de se mencionar uma hipótese não implica necessariamente que as outras estão excluídas. Muitas vezes, fazendo-se uma interpretação sistemática, descobre-se que um outro dispositivo legal também regula a outra hipótese de modo idêntico ao primeiro dispositivo consultado. Outras vezes pode se estar diante de verdadeira lacuna ou de situação que recomenda, numa interpretação teleológica, um resultado extensivo. O argumento terá utilidade quando a lei enumera hipóteses de modo taxativo ou traz uma exceção. Nos demais casos, argumento melhor é o que lhe é oposto – **“positio unius non est exclusio alterius”**: *a especificação de uma hipótese não redunde em exclusão das demais*.

O argumento **“a maiori ad minus”** propõe que, *se é permitido o mais, é permitido o menos*. Quem pode o mais, pode o menos. Esse argumento tem relação com direitos, com poderes. Exemplo: quem pode vender, pode administrar.

O argumento **“a minori ad maius”** propõe que, *se é vedado o menos, será também o mais*. Quem não pode o menos, não pode o mais. Esse argumento tem relação com proibições, com restrições. Exemplo: quem não pode administrar, não pode vender.

O argumento **“a fortiori”** propõe *a construção de hierarquias, verificando o que é mais e o que é menos, de modo a ordenar, pela força, os objetos*. Usar o argumento *a fortiori* é utilizar as seguintes expressões “com tanto mais razão, por mais forte razão”.

É usar a ideia de força. Os dois argumentos logo acima referidos são utilizados no argumento *a fortiori*. Assim, o próprio “quem pode o mais, pode o menos” é exemplo desse argumento.

Os argumentos “*a pari*” ou “*a simili*” propõem que *o preceito formulado para uma hipótese também se estende a hipótese igual ou fundamentalmente semelhante*. O brocardo seguinte também traz essa ideia: “ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio” (onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de direito).

1.13. CLASSIFICAÇÃO DAS LEIS ADMINISTRATIVAS

Quanto ao **alcance**, as leis administrativas podem ser *gerais* ou *especiais*.

Gerais são as que regulam uma dada relação jurídica, a par de outra lei que regula um determinado aspecto daquela relação. Assim, a Lei 8.666/1993, ao tratar das licitações e contratos é uma lei geral, ao passo que a Lei de Pregão (Lei 10.520/2002) é uma lei especial, pois trata apenas de um determinado aspecto da licitação, no caso da licitação para aquisição de bens e serviços comuns.

Especiais são as que regulam sozinhas uma relação jurídica por inteiro ou um determinado aspecto de uma relação jurídica regulada de modo genérico por outra lei. Um exemplo é a Lei de Pregão, como visto.

A classificação é importante para efeito de se descobrir qual é a lei aplicável ao caso concreto. Entre uma lei especial e uma lei geral, ainda que a lei geral seja posterior, deve-se aplicar a lei especial. Isso porque se presume que esta tratou com mais detalhe do assunto.

É importante ressaltar que **uma lei pode ser especial em relação a uma e geral em relação a outra**. Por exemplo, em relação à licitação prevista na Lei 8.666/1993, as normas sobre o assunto previstas na Lei do Pregão são especiais. Mas em relação à Lei Complementar 123/2006 (que, em seu art. 44, § 2º, traz regra sobre preferência de contratação em caso de empate num pregão do qual faça parte uma microempresa ou empresa de pequeno porte), as normas da Lei de Pregão são consideradas gerais.

Outra observação importante é que **uma lei pode ser especial e ao mesmo tempo principiológica**. É o caso da Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999). Em relação às demais leis administrativas, trata-se de uma lei especial, pois regula especificamente o tema “processo administrativo”. Em relação a outras leis especiais, pode ser considerada lei geral, quando como se coteja essa lei com outra lei que trata de um específico processo administrativo, como o de licitação. Nada obstante, como a Lei 9.784/1999 traz uma série de princípios, e como os princípios são normas que se sobrepõem a meras regras, é possível que a Lei 9.784/1999 prevaleça em relação a uma lei que, em princípio, traz normas especiais em relação às suas. Só que isso só acontecerá quando houver um conflito entre um princípio da Lei 9.784/1999 e uma mera regra da lei especial, mas não acontecerá entre normas especiais comuns da Lei 9.784/1999 e normas especiais comuns da Lei 8.666/1993, por exemplo.

1.14. JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

AG. REG. NO ARE N. 718.343-RS

RELATORA: MIN. ROSA WEBER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. SUPOSTA AFRONTA AOS ARTS. 2º E 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO DISPONIBILIZADO EM 7.5.2012.

O controle de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário não ofende o princípio da separação dos poderes. Precedentes

Agravo regimental conhecido e não provido. (Inform. STF 716)

AG. REG. NO RE N. 636.686-RS

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Defensoria pública. Implantação de plantão permanente na cidade de Erechim. Mérito administrativo. Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário ante a ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Princípio da separação dos poderes. Precedentes. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (Inform. STF 715)

AG. REG. NO RE N. 628.159-MA

RELATORA: MIN. ROSA WEBER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 04.11.2004.

O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. Precedentes.

Agravo regimental conhecido e não provido. (Inform. STF 715)

AG. REG. NO AI N. 810.410-GO

RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI

EMENTA: Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Poder Judiciário. Determinação para implementação de políticas públicas. Segurança

pública. Destacamento de policiais para garantia de segurança em estabelecimento de custódia de menores infratores. Violação do princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Precedentes.

1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes.

2. Agravo regimental não provido. (Inform. STF 714)

Controle de ato administrativo e separação dos Poderes

Ao assinalar que não viola o princípio da separação dos Poderes o controle de legalidade exercido pelo Judiciário, a 1ª Turma negou provimento a agravo regimental, das Centrais Elétricas da Mantiqueira S/A, interposto de decisão do Min. Dias Toffoli, que desprovera agravo de instrumento, do qual relator. No acórdão recorrido, o Tribunal de origem consignara que “em linha de princípio, o Poder Judiciário controla somente o aspecto da legalidade estrita do ato administrativo, ou seja, o plano de validade do mesmo. 7. Todavia, em se tratando de direitos da terceira geração, envolvendo interesses difusos e coletivos, como ocorre com afetação negativa do meio ambiente, o controle deve ser da legalidade ampla”. Inicialmente, explicitou-se que, na espécie, referir-se-ia à suspensão de estudos de viabilização de usina hidrelétrica. Asseverou-se não ser o caso de ofensa ao aludido princípio (CF, art. 2º). No mais, sublinhou-se ser vedado o reexame de fatos e provas dos autos. **AI 817564 AgR/MG, rel. Min. Dias Toffoli, 18.12.2012. (AI-817564)** (Inform. STF 693)

ADI e Criação de Órgão

Por vislumbrar afronta ao art. 61, § 1º, II, e, da CF, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei que crie órgão da Administração Pública, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 803/2004, que cria a Escola Técnica Agropecuária no Município do Amapá e determina que o Poder Executivo a regulamente, incluindo no Plano Plurianual e na previsão orçamentária os recursos necessários à implantação dessa Escola. **ADI 3179/AP, rel. Min. Cezar Peluso, 27.5.2010. (ADI-3179)** (Inform. STF 588)

1.15. QUADRO SINÓTICO

1. Atividade Administrativa

1.1. Conceito: *atividade de executar concreta, direta e imediatamente a lei*

1.2. Exemplos: fiscalização de trânsito, fiscalização de obras, fiscalização de posturas, gestão de serviços públicos (transporte, lixo etc.)

1.3. Regime jurídico: de direito público, em que vigem dois princípios basilares, quais sejam, o da *supremacia do interesse público sobre o privado* e o da *indisponibilidade do interesse público*. No regime de direito privado, ao contrário, há dois princípios basilares, quais sejam, o da *igualdade* e o da *autonomia da vontade*.

2. Conceito de Administração Pública: a) em sentido **formal**, Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos fins do Governo (que é o comando, a iniciativa); b) em sentido **material**, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; c) em sentido **operacional**, é o desempenho sistemático dos serviços estatais.

3. Transformações no Direito Administrativo moderno: a) constitucionalização do Direito Administrativo; b) petrificação do Direito Administrativo; c) multiplicação de microssistemas administrativos; d) multiplicação das leis gerais nacionais de poder de polícia para a defesa de interesses difusos e coletivos; e) maior ingerência do Judiciário nas condutas omissivas e comissivas da Administração; f) busca do

atendimento ao princípio da eficiência; g) responsabilidade fiscal e responsabilização pessoal dos agentes públicos; h) desburocratização; i) transparência absoluta; j) adoção de certas práticas próprias do direito privado; k) participação popular; l) desestatização; m) incremento da participação do terceiro setor na colaboração com a Administração; n) dinamismo.

4. Funções próprias da Administração Pública Moderna: a) regulação intermediária de atividades e serviços públicos; b) prestação direta ou indireta de serviços públicos; c) fiscalização das concessões e permissões; d) poder de polícia; e) gestão de bens e agentes públicos; f) previdência pública obrigatória; g) fomento de certas atividades.

5. Sistemas de controle jurisdicional da Administração: a) o sistema do contencioso administrativo (sistema francês); trata-se da chamada *dualidade de jurisdição* (ou *contencioso administrativo*), em que um órgão exerce a jurisdição sobre os atos administrativos e outro órgão, o Poder Judiciário, a exerce sobre os demais atos e fatos jurídicos; na França, por exemplo, o Conselho de Estado é quem faz esse papel de exercer a jurisdição sobre atos administrativos, ficando o Judiciário responsável pelos demais conflitos de interesse; b) o sistema judiciário (sistema inglês), adotado pelo Brasil, no qual se tem jurisdição única, de maneira que compete apenas ao Poder Judiciário a jurisdição sobre o controle de atos administrativos postos em disputa.

1.16. QUESTÕES COMENTADAS

(Defensor Público/AM – 2010 – I. Cidades) No campo do Direito Administrativo, a relação jurídico-administrativa:

- (A) É regida pelo princípio do *pacta sunt servanda*, não havendo casos em que a Administração Pública pode modificar, unilateralmente, um contrato previamente assinado entre as partes.
- (B) Submete a Administração Pública à vontade exclusiva dos governantes, pois cabe a estes apontar os rumos que a Administração Pública deve seguir.
- (C) Deve sempre estar vinculada à finalidade pública, à vontade do administrador e à vontade das pessoas públicas.
- (D) Implica em uma predominância da propriedade pública sobre a propriedade privada, ainda que a propriedade privada esteja a serviço de um interesse público.
- (E) Implica em atuação de ofício na consecução e proteção dos interesses públicos contidos na esfera de competências atribuídas pela lei ao administrador.

A: incorreta, pois no Direito Administrativo incide o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o qual permite que a Administração modifique, unilateralmente, contratos administrativos (art. 58, I, da Lei 8.666/1993); **B:** incorreta, pois cabe à LEI apontar os rumos que a Administração deve seguir; **C:** incorreta, pois a Administração está vinculada à vontade da LEI; **D:** incorreta, pois a propriedade privada que estiver a serviço de um interesse público tem uma proteção jurídica diferenciada; **E:** correta, pois a afirmativa deixa claro que a lei é quem dita as competências, bem como que a Administração deve atuar de ofício no cumprimento da LEI.

Gabário "E"

(Delegado/MG – 2012) Em relação à interação do direito administrativo, com os demais ramos de direito, analise as afirmativas a seguir:

- I. O direito administrativo é que dá mobilidade ao direito constitucional.
- II. O direito administrativo tem vínculo com o direito processual civil e penal.
- III. As normas de arrecadação de tributos podem ser tidas como de direito administrativo.
- IV. A teoria civilista dos atos e negócios jurídicos têm aplicação supletiva aos atos e contratos administrativos.

Marque a alternativa correta.

- (A) apenas as afirmativas I, II e III estão corretas.
- (B) apenas as afirmativas II e IV estão corretas.
- (C) apenas as afirmativas I e II estão corretas.
- (D) as afirmativas I, II, III e IV estão corretas.

I: correta, pois o direito constitucional, na sua essência, traz princípios e diretrizes mais perenes; *vide*, por exemplo, a longevidade da Constituição Americana; o direito administrativo, por dizer respeito ao aspecto prático do Estado (ou seja, à execução das leis) é muito mais dinâmico, buscando sempre novas tecnologias; exemplos disso são a criação de organizações sociais e OSCIPs, bem como das parcerias público-privadas; **II:** correta; exemplo de relação com o processo civil é o processo administrativo; exemplo de relação com o direito penal é o processo disciplinar; **III:** correta, pois tais normas têm natureza administrativa, seguindo princípios próprios do direito administrativo; **IV:** correta, pois os atos e contratos administrativos têm disciplina própria, decorrente do regime jurídico de direito administrativo, que afasta o regime de direito privado; porém, supletivamente, ou seja, quando se estiver diante de ausência de diretriz pública sobre o ato ou contrato administrativos, aplicam-se as disposições de direito privado; aliás, em matéria de contrato administrativo, há disposição específica nesse sentido (art. 54, *caput*, da Lei 8.666/1993).

„D„ omeqabG

(Procurador do Estado/MG – FUMARC – 2012) Quanto às prerrogativas do Estado, decorrentes do regime jurídico-administrativo, na ordem jurídico-positiva vigente, assinale a alternativa correta:

- (A) Intimação pessoal dos Procuradores Estaduais em todos os processos em que o Estado for parte, exceto nos Juizados Especiais da Fazenda Pública Estadual.
- (B) Reexame necessário de todas as sentenças proferidas em desfavor do Estado, ressalvadas aquelas proferidas no âmbito do Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual.
- (C) Possibilidade de revisão dos atos administrativos ilegais pela própria Administração, no exercício da autotutela, em qualquer tempo, porque deles não nascem legítimos direitos.
- (D) Dispensa do adiantamento de despesas processuais, não podendo ainda a ausência de prévio recolhimento de multa fixada em agravo tido como inadmissível ou infundado (art. 557, § 2º do CPC) obstaculizar a interposição de qualquer outro recurso.
- (E) Possibilidade de constituir os particulares em obrigações mediante atos unilaterais, somente passíveis de questionamento judicial quanto ao motivo, objeto e finalidade, por força do princípio da separação dos Poderes.

A: incorreta, pois os procuradores estaduais não têm direito de intimação pessoal, diferentemente dos membros do Ministério Público, que tem tal direito (art. 236, § 2º, do CPC); **B:** incorreta, pois o reexame necessário de fato não existe no Juizado Especial da Fazenda Pública, porém também não se dará nas ações em geral cujo valor não exceda 60 salários-mínimos; **C:** incorreta, pois existe prazo decadencial para que a Administração Pública anule atos ilegais que beneficiam terceiros de boa-fé; na esfera federal esse prazo é de 5 anos (art. 54 da Lei 9.784/1999); no âmbito de cada estado-membro

e de cada município há de se verificar a lei local sobre o assunto; na ausência de lei local sobre o assunto, aplica-se, por analogia, a lei federal mencionada; **D:** correta (art. 27 do CPC); **E:** incorreta, pois os requisitos *competência* e *forma* do ato administrativo sempre podem ser apreciados pelo Judiciário, por envolverem competência

vinculada; porém, os requisitos motivo, objeto e finalidade podem ter uma parte vinculada e outra discricionária, sendo certo que o mérito que couber à Administração (ou seja, a margem de liberdade que ela tiver) não poderá ser revista pelo Judiciário.

„D„ oitavo

PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. INTRODUÇÃO

Vejamos primeiro o que são princípios.

Princípios são *normas jurídicas de especial relevância e alta carga valorativa que, além de vincular, servem de vetor interpretativo a todos os destinatários do Direito*.

São, então, (1) alicerces do ordenamento jurídico, (2) normas vinculantes, (3) vetores interpretativos e integrativos, (4) normas relevantes, (5) além de deterem alta carga valorativa.

Destaca-se, assim, as seguintes funções dos princípios:

a) interpretativa: pois servem de vetor interpretativo normas jurídicas gerais (previstas nas leis administrativas) e individuais (trazidas nos contratos administrativos, por exemplo);

b) integrativa: pois servem de vetor integrativo em caso de lacunas de normas gerais ou individuais, colaborando na criação de regra a reger a situação não regulada de modo a promover os fins do sistema;

c) criativa de deveres adicionais: pois são também normas vinculantes, relevantes e com alta carga valorativa, estabelecendo deveres acessórios a normas gerais e individuais, por exemplo, o dever de a Administração com boa-fé, decorrente dos princípios da moralidade e da segurança jurídica;

d) função corretiva: pois os princípios são também normas vinculantes, de modo que, caso violados, ensejam a anulação do ato, como se dá no caso de um ato que desrespeita o princípio da moralidade administrativa;

Outra questão importante é a observação de Robert Alexy, para quem, na medida do possível, o conteúdo do princípio deva ser realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas e existentes. Essa teoria é chamada de **mandamento de otimização**.

Considerando que os princípios são os alicerces do ordenamento jurídico, poder-se-ia dizer que esse mandamento não se aplica, pois haveria uma relativização muito grande de algo tão importante. Porém, observada a questão mais a fundo, perceber-se-á que, no plano jurídico, é impossível imaginar que um princípio vai se aplicar sem exceções, daí porque, partindo do pressuposto de que alguma exceção haverá, há de se buscar, no mais, a maior realização possível do princípio. Um exemplo é a relação entre o princípio da moralidade e a necessidade de deixar em sigilo certos atos. Da mesma forma, o plano fático pode fazer com que o princípio tenha alguma dificuldade. Por exemplo, o mesmo princípio da publicidade pode ser mais otimizado em locais onde exista diário oficial e vasta rede de internet, ao passo que municípios muitos pequenos podem ter menos meios disponíveis para fazer valer a máxima publicidade possível.

No mais, é sempre bom mencionar a máxima segundo a qual violar um princípio é muito mais grave do que violar uma mera regra administrativa, pois, dada a posição em que se encontra o princípio (alicerce do ordenamento jurídico), essa conclusão é inexorável.

Pode-se dizer, ainda, que os princípios gerais do Direito Administrativo decorrem de dois outros basilares, quais sejam, o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público.

2.2. PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO ADMINISTRATIVO (SUPRAPRINCÍPIOS OU SUPERPRINCÍPIOS)

O princípio da *supremacia do interesse público sobre o interesse privado*¹ parte da ideia de que o fim do Estado é o bem comum, e não o individual. Assim, deve prevalecer o interesse público, o interesse comum, e não o interesse particular que cada um tem.

Essa supremacia pode ser verificada nas seguintes *prerrogativas* da Administração: a) presunção de legitimidade dos atos administrativos; b) prazos maiores no processo civil; c) prazo prescricional menor contra o Estado; d) imperatividade, exigibilidade, coercibilidade e autoexecutoriedade de boa parte dos atos administrativos, atributos esses que permitem a autotutela da Administração, que não precisa buscar o Poder Judiciário para a imposição de grande parte de seus atos.

A doutrina diferencia a chamada *supremacia estatal geral*, que incide sobre todas as pessoas, da *supremacia estatal especial*, que incide sobre as pessoas com quem o Estado tem relação jurídica específica. A submissão de todos nós às leis de trânsito é um exemplo da supremacia estatal geral. Já a submissão das concessionárias de serviço público às imposições do Poder Concedente é exemplo da supremacia estatal especial.

1. Celso Antônio Bandeira de Mello define interesse público como o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (*Curso de Direito Administrativo*, p. 59). Aliás, o interesse público pode ser primário (verdadeiro interesse público) ou secundário, interesse que diz respeito apenas à pessoa jurídica estatal (que não é verdadeiro interesse público), como o interesse de arrecadar mais tributos. Hely Lopes Meirelles, por sua vez, entende por interesse público as “aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressa de seus membros” (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 81).

O princípio da **indisponibilidade do interesse público**, por sua vez, decorre da ideia de República (coisa de todos). Ele indica que os interesses públicos não podem ser objeto de disposição, devendo o Poder Público velar por sua proteção e promoção. A ordem jurídica trará o perfil do que é interesse público, cabendo à Administração Pública buscar seu atendimento. Decorrem desse princípio os seguintes: a) princípio da legalidade; b) princípio da isonomia; c) princípio da motivação; d) princípio da publicidade, dentre outros.

Há quem diga que os princípios basilares mencionados são mitigados, hoje, em face dos interesses individuais. Porém, essa posição é falaciosa. Por exemplo, entre o interesse público em desapropriar uma área e o interesse privado do dono da área em continuar como proprietário do local, logicamente prevalece o interesse público, mesmo havendo um interesse privado nesse contexto, que é o de recebimento de uma indenização prévia, justa e em dinheiro no caso. Repare que há um único interesse privado em jogo (recebimento da tal indenização) e outros dois interesses públicos em jogo, nessa hipótese, em adquirir a área e em respeitar o interesse privado à indenização. Assim, quando se fala em interesse público é necessário lembrar que é de interesse público também o respeito aos interesses individuais, de modo que nunca se poderá dizer que um interesse individual pode mitigar um interesse público, pois, quando se defender um interesse particular, está-se, antes de tudo, defendendo-se o interesse público a que os interesses individuais sejam respeitados. Mesmo nos casos em que a jurisprudência chega a dizer que um dado direito individual se sobrepõe ao um interesse coletivo, está-se, na verdade de uma declaração falaciosa. Primeiro porque, como se viu, é de interesse público que os direitos individuais sejam respeitados. Segundo porque, muitas vezes, o benefício de uma medida de interesse público é tão pequeno perto do estrago que uma certa mitigação de interesse privado pode gerar, que será de interesse público preservar dado interesse privado. Um exemplo se dá quanto à remoção de ofício de um servidor, no interesse da Administração. O STF, com fundamento no princípio constitucional da proteção à família, entende que esse princípio pode, em certas circunstâncias fáticas específicas, prevalecer em relação a dado objetivo legal de interesse público, quando houver grande desproporção entre a intensidade da desproteção da família e o ganho ao interesse público com determinada medida tomada nesse sentido. Por exemplo, entendeu-se que o princípio da proteção à família prevalece quando, determinada a remoção de ofício, verifica-se que o servidor não terá mais como frequentar na nova lotação curso superior que fazia e também não terá sua esposa ao seu lado por conta da impossibilidade do cônjuge de acompanhá-lo (Ag. Reg. no ARE 681.780-DF).

Passemos, agora, ao estudo dos demais princípios do Direito Administrativo, que, repita-se, são expressões dos dois acima referidos.

2.3. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO EM ESPÉCIE

2.3.1. Princípio da legalidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele pelo qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei determinar ou permitir*.

O princípio da legalidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

Trata-se de princípio próprio do Estado de Direito. Aliás, o Direito Administrativo nasce justamente com o aparecimento desse tipo de Estado.

O princípio em questão afirma que a atividade administrativa é sublegal, devendo expedir comandos complementares à lei. É muito famosa a frase de Seabra Fagundes a respeito da legalidade: “administrar é aplicar a lei de ofício”.

Na **prática**, isso significa que a Administração Pública não pode fazer coisa alguma sem que haja uma lei prévia dizendo que ela está autorizada ou tem a obrigação de fazê-la.

Recentemente, tomei conhecimento de um **exemplo** interessante: o Prefeito de uma determinada cidade resolveu baixar um ato administrativo determinando que todo o comércio local fechasse aos domingos, sem que houvesse lei alguma na cidade trazendo essa determinação. Tal conduta fere o princípio da legalidade, pois o Prefeito só poderia ter agido se houvesse uma lei municipal nesse sentido.

O Chefe do Poder Executivo tem o poder de regulamentar a lei, e não de fazer a própria lei. Nesse sentido, o art. 84, IV, da CF dispõe que o Presidente da República – e os demais Chefes do Executivo (Prefeito e Governador) – tem competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da *lei*. Esses decretos têm por objetivo explicar a lei e dizer como ela deverá ser cumprida.

Ou seja, no Brasil temos *regulamentos de execução de lei*, e não *regulamentos autônomos de lei*.

No exemplo dado, o Prefeito daquela cidade poderia baixar um regulamento para o fim de executar a lei que proíbe o comércio aos domingos, caso a lei existisse (regulamento de execução de lei). Mas não poderia criar a própria proibição do comércio por meio de um decreto (regulamento autônomo de lei).

O princípio da legalidade é tão forte que no Direito brasileiro há pouquíssimas **exceções**.

A primeira exceção diz respeito aos *regulamentos autônomos de lei*. O art. 84, VI, da CF criou duas exceções, em que o Chefe do Executivo poderá, por decreto, fazer algo que somente a lei poderia fazer: a) dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) dispor sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Um exemplo da situação “a” é um Prefeito, por decreto, transformar uma secretaria municipal em outra secretaria municipal (ex.: transformar a secretaria de administração em secretaria de gestão pública). O que não é possível é extinguir ou criar um órgão público, mas transformar um órgão é plenamente possível.

Um exemplo da situação “b” é um Prefeito, por decreto, extinguir 30 cargos de telefonista da prefeitura, por estarem vagos esses cargos e não haver mais interesse em provê-los, em virtude da tecnologia dos sistemas de telefonia não mais requerer tantos cargos de telefonista numa repartição pública.

A segunda exceção ao princípio da legalidade é a *medida provisória* (art. 62, CF). Com efeito, a medida provisória, apesar de não ser *lei em sentido estrito*, tem *força de lei*.

Assim, é possível que uma medida provisória, mesmo que não haja lei sobre um dado assunto, inove na ordem jurídica e determine algo para a Administração Pública.

Um exemplo foi a medida provisória que regulamentou as obrigações que cada um de nós passamos a ter com o “Apagão Elétrico” que assolou o Brasil há alguns anos. A medida provisória em questão foi possível porque estávamos numa situação de relevância e urgência, que justificava a edição da medida em detrimento do processo normal de elaboração de diplomas legislativos.

Porém, de acordo com a Constituição, a medida provisória não pode ser expedida para qualquer matéria. A EC 32/2001 estabeleceu, no art. 62, § 1º, da CF, vedação à edição de medidas provisórias sobre as seguintes matérias: *nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; matéria reservada à lei complementar; disposição que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro*.

Parte da doutrina faz uma diferenciação entre a *legalidade* e a *reserva legal*. Há matérias que podem ser reguladas por lei e por medida provisória, hipótese em que se fala em obediência à legalidade. Há matérias que só podem ser reguladas por lei em sentido formal, hipótese em que se fala em obediência à reserva legal. As matérias mencionadas no parágrafo anterior obedecem ao princípio da reserva legal. Como exemplo, temos o direito penal, matéria que só pode ser regulada por lei, nunca por decreto ou medida provisória (art. 5º, XXXIX, CF).

Vale, também, diferenciar o princípio da legalidade para a Administração, com o **princípio da legalidade para o particular**. O primeiro está previsto no art. 37, *caput*, da CF, ao passo que o segundo, no art. 5º, II, da CF (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”). O primeiro dispõe que a Administração só pode fazer o que a lei determinar ou permitir, enquanto que o segundo dispõe que o particular pode fazer o que bem entender, a não ser o que a lei proibir. Portanto, a Administração está amarrada, presa. Ela só pode fazer algo se a lei desamarrar e permitir que esse algo seja feito. Já o particular está livre, podendo fazer o que quiser. Ele só ficará impedido de fazer algo quando vier uma lei proibindo que ele o faça.

Por fim, importante darmos uma palavra sobre o **princípio da juridicidade**. Esse princípio pode ser visto como estágio evolutivo atual do princípio da legalidade, pois exige do administrador público atuação em conformidade não só com a lei, em sentido formal, mas com todo o direito; muito mais do que respeitar a *legalidade estrita*, o que se espera hoje é que o administrador atenda ao *Direito* como um todo, ou seja, busque uma decisão de acordo com a *juridicidade* ou *legitimidade*, daí a ideia de que, mais do que o respeito ao princípio da legalidade, o administrador tem que respeitar o princípio da juridicidade.

2.3.2. Princípio da impessoalidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe tratamento igualitário às pessoas, respeito à finalidade e também a ideia de que os atos dos agentes públicos devem ser imputados diretamente à Administração Pública e nunca à pessoa do agente.*

O princípio da impessoalidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

Repare que o princípio tem três comandos: a) *impõe igualdade de tratamento*; b) *impõe respeito ao princípio da finalidade*; c) *impõe neutralidade do agente*, que não pode fazer autopromoção.

Um exemplo de violação ao primeiro comando (“a”) é o agente público, responsável para julgar a concessão de alvarás para construção, dar prioridade aos pedidos de alvará formulados por amigos seus em detrimento das demais pessoas que tiverem pedido o alvará em data anterior.

Um exemplo de violação ao segundo comando (“b”) é o agente público usar um ato que tem uma finalidade legal “X” com o objetivo de atender a uma finalidade “Y”, como ocorre quando se utiliza o ato “remoção” – cuja finalidade é organizar melhor as funções de agentes públicos ou transferir um agente público para outro local, a pedido deste – com a finalidade de punição.

Um exemplo de violação ao terceiro comando (“c”) é um Prefeito determinar a utilização de um símbolo usado na sua campanha eleitoral em todas as obras da prefeitura. Tal situação é expressamente vedada pelo art. 37, § 1º, da CF, que dispõe que a publicidade oficial deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, *símbolos* ou imagens que caracterizem *promoção pessoal*.

O terceiro comando do princípio da impessoalidade também tem outros tipos de reflexo. Um deles é a possibilidade de reconhecer a validade de atos praticados por funcionário público irregularmente investido no cargo ou função sob o fundamento de que tais atos configuram atuação do órgão e não do agente público. Isso ocorre, pois, se todos os atos praticados pela Administração são *imputados* diretamente a esta (o agente público é neutro, ou seja, é um mero órgão da Administração), mesmo os atos praticados por alguém irregularmente investido em função pública poderão ser considerados válidos já que, em última análise, são atos da Administração e podem ser preservados se estiverem de acordo com as demais normas jurídicas.

2.3.3. Princípio da moralidade administrativa

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe obediência à ética da Administração, consistente no conjunto de preceitos da moral administrativa, como o dever de honestidade, lealdade, boa-fé e probidade.*

O princípio está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

O art. 11 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) juridiciza (torna jurídico) preceitos morais a serem seguidos, como a *honestidade* e a *lealdade* às instituições.

Todavia, a Constituição não exige que a moralidade exigida por seu art. 37, *caput*, esteja juridicizada. Aliás, se assim o fosse, bastaria a exigência de respeito ao princípio da legalidade. A Constituição também não está se referindo à moralidade comum, pois o art. 5º, LXXIII, da CF, ao tratar das hipóteses de cabimento de ação popular, é mais específico no tema e usa a expressão completa, qual seja, “moralidade administrativa”, que é a moralidade no interior da administração e não no bojo da sociedade como um todo.

Assim, quando a Constituição exige, também, respeito à moralidade está impondo o dever de atendimento a moralidade administrativa (e não à moralidade comum), mas não está se referindo a uma moralidade juridicizada², mas a uma moralidade extraída da prática diária da boa administração. Ou seja, está-se exigindo um comportamento com respeito aos padrões éticos de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade. Aliás, nesse sentido é o disposto no art. 2º, parágrafo único, IV da Lei 9.784/1999, no Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal (Decreto 1.171/1994) e na Lei 8.112/1990.

São exemplos de atos que ferem o princípio da moralidade administrativa os seguintes: a) Prefeito e Câmara aumentam a remuneração dos agentes públicos em demasia a fim de se fortalecerem e de inviabilizarem economicamente a gestão posterior; b) Prefeito e Câmara geram grande diminuição de impostos para a gestão seguinte, com a mesma finalidade espúria mencionada; c) desapropriação realizada com o fim de prejudicar um inimigo político; d) uso de cartões corporativos do governo para gastos de ordem pessoal.

Não é necessária lesão ao erário para o desrespeito a esse princípio. Um prefeito que desapropria um imóvel com a finalidade de prejudicar um inimigo político, estará sujeito à invalidação dessa desapropriação pela violação ao princípio da moralidade, mesmo que o imóvel fosse necessário mesmo e que não houvesse, então, prejuízo econômico com o ato.

Dentro do tema do princípio da moralidade, vale fazer referência a outros institutos jurídicos relacionados.

O primeiro deles é a **improbidade administrativa**, que consiste na *imoralidade administrativa qualificada pelo prejuízo ao patrimônio público, pelo enriquecimento ilícito do agente ou pela ofensa aos princípios da Administração Pública*. A prática de tal ato importará, nos termos da Constituição, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, CF). A Lei 8.429/1992 repete tais sanções e acrescenta outras (art. 12 da Lei 8.429/1992), que serão estudadas em capítulo próprio.

2. Vale dizer, todavia, que a doutrina *não é pacífica* sobre esse entendimento, ou seja, de que a noção de moralidade administrativa não depende da moralidade juridicizada. Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, entende, com base em estudo de Márcio Cammarosano, que “não é qualquer ofensa à moral social que se considerará idônea para dizer-se ofensiva ao princípio jurídico da moralidade administrativa” (*Curso de Direito Administrativo*. 26. Ed., p. 120). Em outro extremo, Maria Sílvia Zanella Di Pietro entende, fundamentada na lição de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, que “mesmo os comportamentos ofensivos da moral comum implicam ofensa ao princípio da moralidade administrativa” (*Direito Administrativo*. 25. ed., p. 79), ou seja, mesmo a imoralidade comum viola o princípio em questão.

Outro importante instituto é o da **ação popular**. Essa ação, que visava apenas à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, passou a ser cabível, com a CF/88, também para anular ato lesivo ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e à *moralidade administrativa*.

Também se relaciona com o princípio da moralidade uma das hipóteses que caracterizam crime de responsabilidade do Presidente da República, consistente no ato que atenta contra a *probidade* na administração (art. 85, V, da CF).

Ainda no tema “direitos políticos”, a Constituição dispõe que lei complementar deve trazer hipóteses de **inelegibilidade**, a fim de proteger a *probidade administrativa*, a *moralidade* para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta (art. 14, § 9º, CF).

Por fim, também pode ser instaurada CPI para investigar fato determinado relacionado à violação do princípio da moralidade administrativa (art. 58, § 3º, da CF), sem prejuízo da atuação do Tribunal de Contas no caso (por ausência de legitimidade do ato, que inclui a moralidade deste - art. 70, *caput*, da CF), do ajuizamento de ações civis públicas e da impugnação individual do ato em ações comuns ou especiais (como o mandado de segurança), quando se deseja anular ato que viola o princípio.

Enfim, essa relação de situações em que a moralidade é exigida revela o quão esse princípio é importante para o nosso Direito, mormente se pensarmos no número de escândalos que nosso País revela a cada dia, o que faz com que a aplicação do princípio aos casos concretos tenha função primordial para termos um País probo e que atenda cada vez mais aos justos anseios da população.

2.3.4. Princípio da publicidade

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquela que impõe ampla divulgação dos atos oficiais, para conhecimento público e início dos efeitos externos*.

O princípio da publicidade está **previsto** expressamente no art. 37, *caput*, da CF.

O conceito apresentado revela que o princípio tem dois grandes **sentidos**: a) garantir que todos tenham conhecimento das coisas que acontecem na Administração Pública; b) garantir que os atos oficiais só tenham efeitos externos após sua publicação.

Com isso, os cidadãos em geral poderão exercer sua cidadania, questionando atos governamentais, solicitando o controle destes e até ingressando com ações contra atos que estejam em desacordo com a ordem jurídica. Da mesma forma, o Ministério Público e as demais pessoas legitimadas também terão elementos para fazer esse tipo de controle.

As pessoas individualmente prejudicadas também recebem a proteção do princípio da publicidade. Um exemplo é aquele que recebe uma multa de trânsito. Tal pessoa só terá de pagar a multa se receber uma notificação oficial no prazo previsto em lei. A notificação é, portanto, requisito de eficácia da multa aplicada. O art. 281, II, da Lei 9.503/1993, dispõe que o auto de infração será arquivado e seu registro julgado insubsistente se não houver, no prazo máximo de 30 dias, notificação da autuação.

Nesse sentido, é importante reforçar a ideia de que a *publicidade* dos atos oficiais é requisito de *eficácia* dos atos administrativos, e não requisito de *existência* ou de *validade* destes.

Por outro lado, o princípio da publicidade tem *exceções*. Ou seja, há casos em que o interesse público justificará que determinados atos oficiais sejam deixados em sigilo, ainda que temporariamente.

Confira os casos em que se admite o sigilo dos atos oficiais: a) para a defesa da segurança da sociedade e do Estado; b) em investigações policiais; c) para o resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

A Lei 12.527/2011 regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, da CF (“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”).

Essa lei se aplica a todos os entes federativos. Por conta dela, houve um movimento muito amplo no sentido de os entes da Administração Pública passarem a divulgar pela internet a remuneração e o subsídio dos agentes públicos, por se tratar de obrigação que decorre dos termos da lei.

Essa lei trata também dos requisitos do pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades estatais (arts. 10 a 14) e também das restrições de acesso à informação (arts. 21 a 31).

Uma regra fundamental da lei dispõe que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” (art. 21).

A lei detalha melhor os casos em que cabe sigilo por motivo de segurança da sociedade e do Estado (art. 23), sigilo esse que varia entre 5, 15 e 25 anos (informações reservada, secreta e ultrassecreta, respectivamente), bem como os casos em que cabe sigilo por motivo de respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, que poderão ter seu acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos (art. 31).

Por fim, vale dizer que se sujeitam a essa lei todos os órgãos da Administração Direta, todas as suas entidades e também as aquelas controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos (art. 1º), sendo que a Lei 9.784/1999 se aplica subsidiariamente (art. 20). Quanto ao respeito ao princípio da publicidade no âmbito dos *processos administrativos em geral*, a Lei 9.784/1999 estabelece, em seu art. 2º, parágrafo único, V, a obrigatoriedade da divulgação dos atos administrativos, devendo-se publicar no Diário Oficial as principais fases do processo. Os demais atos podem ser afixados na porta do ente ou conforme o disposto na lei local. O art. 28 da Lei 9.784/1999 obriga, ainda, à intimação do interessado, por correspondência, por exemplo, para tomar ciência dos atos do processo administrativo.

Por fim, vale lembrar que a propaganda oficial não pode caracterizar promoção pessoal (*vide* novamente o art. 37, § 1º, CF), devendo ser objetiva e com caráter informativo, educativo ou de orientação social.

2.3.5. Princípio da eficiência

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquele que impõe o dever de a Administração Pública atender satisfatoriamente às necessidades dos administrados, bem como de o administrador público fazer o melhor, como profissional, diante dos meios de que dispõe*.

Para José Afonso da Silva, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros). O ilustre autor completa a afirmação dizendo que o princípio da eficiência “orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo”.

O princípio da eficiência está **previsto** no art. 37, *caput*, da CF, por força da EC 19/98, que o introduziu expressamente na Constituição.

Porém, mesmo antes da EC 19/1998, já se falava na Constituição em controle interno dos Poderes para atender a eficiência (art. 74, II, CF), de modo que o princípio estava no mínimo implícito na redação original da Constituição.

Ademais, o Decreto-Lei 200/1967, que regula a Administração Pública federal, também tem regras voltadas para a eficiência, como as seguintes: a) fortalecimento do sistema de mérito (art. 25, VII); b) dirigentes capacitados (art. 25, V); c) supervisão ministerial das entidades da administração indireta (art. 26, III); d) demissão de servidor ineficiente ou desidioso (art. 100).

Ocorre que, com a **Reforma do Estado**, ocorrida em 1998, percebeu-se a necessidade de trazer um princípio geral de eficiência. Tal reforma estava preocupada em diminuir o controle de meios (administração burocrática) e focar no controle de fins (administração gerencial), controle este que se volta para os resultados, ou seja, para a eficácia.

Na verdade, *a administração pública gerencial* não abandona as conquistas da *administração pública burocrática*, em especial o combate aos vícios da *administração pública patrimonialista* (corrupção, personalismo, confusão entre o patrimônio do soberano e o público, nepotismo etc.).

Porém, não se pode buscar a eficiência a qualquer custo. Esse princípio deve ser obedecido sem desconsiderar os demais, como o da legalidade, da moralidade, da publicidade e da impessoalidade.

Vale anotar que a eficiência não significa racionalização econômica, com busca incessante de redução de custos e otimização de recursos. Essa busca está ligada ao princípio da economicidade, que também tem guarida nos princípios administrativos (art. 70 da CF). Ao contrário, por vezes, o princípio da eficiência mitiga um pouco o princípio da economicidade no ponto em que exige que haja um mínimo de qualidade e de efetividade na atuação estatal, o que, muitas vezes, impõe um maior investimento público.

Para concretizar o princípio da eficiência, a EC 19/1998 também trouxe para o servidor público mais um requisito para adquirir a estabilidade, qual seja, o de que passe por uma *avaliação especial de desempenho*, sendo que, mesmo depois de

adquiri-la, deverá se submeter a *avaliações periódicas de desempenho*, podendo ser exonerado, caso não seja aprovado em qualquer delas (art. 41, § 1º, III, da CF). Para a Administração, a EC em questão trouxe a possibilidade de realização de *contrato de gestão*, aumentando a autonomia dos órgãos e entidades públicos em troca da fixação de metas de desempenho a cumprir (art. 37, § 8º, CF).

2.3.6. Princípio da segurança jurídica

2.3.6.1. Considerações gerais

Esse princípio pode ser **conceituado** como *aquela que impõe a exigência de maior estabilidade nas relações jurídicas de forma a se atender ao interesse público*.

O princípio da segurança jurídica não está **previsto** expressamente na CF. Porém, está implícito no art. 5º, XXXVI, pelo qual a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

No plano infraconstitucional, o princípio está previsto expressamente no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

O princípio da segurança jurídica tem as seguintes **consequências**:

a) decorre dele o dever de respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), salvo algumas questões inafastáveis de ordem pública;

b) permite a convalidação de atos anuláveis, ou seja, de atos que podem ser repetidos sem o vício que os inquinava;

c) permite a conversão de atos nulos em atos de outra categoria, na qual serão válidos;

d) permite a manutenção de atos nulos expedidos há muito tempo, desde que haja excepcionalíssimo interesse público (ex.: loteamento popular antigo feito sem autorização administrativa);

e) proibe a aplicação retroativa de nova interpretação por parte da Administração (inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da lei acima referida); tal proibição visa a preservar a boa-fé, a confiança do administrado na Administração;

f) protege expectativas legítimas de promessas firmes. Ex.: permissão de uso de bem público dada pelo Estado com prazo determinado, que acaba sendo revogada antes do final do prazo; com base no princípio da proteção da confiança, é possível que o permissionário requeira em juízo que continue com a permissão ou que receba indenização pela quebra da confiança;

g) não gera direito adquirido a regime funcional ou contratual;

h) “a garantia da irretroatividade da lei, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, não é invocável pela entidade estatal que a tenha editado” (Súmula 654 do STF);

i) “os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública em função de interpretação equivocada de lei, não devem ser devolvidos” (STJ, AgRg no Ag 1.423.790, DJ 30/11/2012).

2.3.6.2. *Coisa julgada, direito adquirido e ato jurídico perfeito*

No tema aplicação da lei no tempo é, ainda, importante anotar que a lei nova, apesar de ter efeito imediato e geral, deve respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 6º da LINDB). A Constituição, em seu art. 5º, XXXVI, reforça o princípio ao dispor que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Trata-se do **princípio da irretroatividade da lei**.

A **coisa julgada** pode ser conceituada como a *qualidade da sentença de mérito de o seu comando ser imutável*. Isso se dá com o *trânsito em julgado da decisão*.

O **direito adquirido** é *aquele que já se incorporou ao patrimônio de seu titular, uma vez que preenchidos, sob a vigência da lei anterior, os requisitos para a aquisição do direito*. Para a LINDB, “consideram-se adquiridos assim os direitos que seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem” (art. 6º, § 2º).

O **ato jurídico perfeito** é *aquele já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou* (art. 6º § 1º, da LINDB).

A lei não pode *prejudicar* tais valores, mas pode *beneficiar*. É por isso que a lei penal que beneficia o acusado retroage (art. 5º, XL, da CF) e que a lei tributária também retroage em alguns casos (art. 106 do CTN).

Não se deve confundir *retroatividade* com *aplicabilidade imediata*. A lei não pode atingir, para prejudicar, fatos passados, mas pode ser aplicada de modo imediato para fatos que ocorrerem depois de sua vigência, ainda que relacionados com fatos anteriores.

Nesse sentido, é importante trazer à tona a diferenciação feita pelo art. 2.035 do Código Civil, que, no tocante aos negócios e demais atos jurídicos constituídos antes da vigência do CC de 2002, traz as seguintes regras:

- a) a *validade* desses atos subordinam-se à legislação da época em que foram feitos;
- b) os *efeitos* desses atos, produzidos após a vigência do novo Código, a esse se subordinam, salvo se as partes tiverem previsto determinada forma de execução.

Em suma, quanto aos fatos antigos (validade do negócio) aplica-se a lei antiga. Quanto aos fatos novos (efeitos ocorridos após a vigência da lei nova), aplica-se a lei posterior.

O problema é que o art. 2.035 foi além e criou uma norma bastante polêmica, que permite que o novo Código retroaja na seguinte situação:

- c) convenção alguma prevalecerá, salvo se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos pelo CC para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Trata-se da chamada retroatividade média, em que se atingem os efeitos ainda pendentes de um ato jurídico anterior, verificados antes da lei nova.³ Todavia, há

3. A retroatividade máxima ocorre na hipótese em que a lei nova ataca a coisa julgada ou fatos já consumados. Essa, não há dúvida, só pode se dar por atuação do Poder Constituinte Originário.