

DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CONCURSOS

Coletânea O que cai na prova!

SUMÁRIO

DIREITO ADMINISTRATIVO.....	7
■ CONCEITO, ORIGEM E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	7
■ REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO	15
PRINCÍPIOS EXPRESSOS, EXPLÍCITOS OU CONSTITUCIONAIS.....	17
PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS, RECONHECIDOS OU INFRACONSTITUCIONAIS	25
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	33
CONCEITO DE ATOS ADMINISTRATIVOS.....	33
REQUISITOS E ELEMENTOS.....	35
FASES DE CONSTITUIÇÃO	36
PRESSUPOSTOS.....	42
CLASSIFICAÇÃO,	43
ESPÉCIES	48
ATRIBUTOS OU CARACTERÍSTICAS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	49
DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO: ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO, CASSAÇÃO, CADUCIDADE, CONTRAPOSIÇÃO	52
CONVALIDAÇÃO E CONVERSÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	56
■ PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO	59
ABUSO DE PODER: EXCESSO DE PODER E DESVIO DE FINALIDADE.....	60
PODERES E DEVERES DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS	62
PODER VINCULADO E DISCRICIONÁRIO	63
PODER REGULAMENTAR	65
PODER HIERÁRQUICO	67
PODER DISCIPLINAR.....	69
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO.....	75
CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO	77
CONCENTRAÇÃO X DESCONCENTRAÇÃO.....	87

ADMINISTRAÇÃO DIRETA (ÓRGÃOS PÚBLICOS) E ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	94
TERCEIRO SETOR (OSS, OSCIPS, SISTEMAS E FUNDAÇÕES DE APOIO)	123
■ AGÊNCIAS REGULADORAS E EXECUTIVAS	128
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	146
■ SERVIÇOS PÚBLICOS	175
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	201
■ AGENTES PÚBLICOS - LEI Nº 8.112/1990.....	238
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº 8.429/1992.....	298
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO - PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL (LEI 9.784/1999).....	333
■ LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - LEI Nº 14.133/2021	355

Direito Administrativo

Coletânea O que cai na prova!

DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO, ORIGEM E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

“Administração” vem do latim *administrare*, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de direito administrativo. Com isso, é importante conhecer os fundamentos desse ramo jurídico, os quais denominamos “regime jurídico administrativo”.

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

Contudo, não devemos confundir direito administrativo com a ciência da administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante **distintos**. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes e estão subordinadas às normas de direito administrativo.

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

As fontes do direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. Assim, o direito administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

Desse modo, é costume dividir as fontes de direito administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal e capazes de originar normas jurídicas por si só.

Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso têm caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

São **fontes** de direito administrativo:

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

Nessa esteira, devemos salientar que o direito administrativo não é ramo jurídico codificado. Isso quer dizer que não existe na legislação brasileira um “código de direito administrativo”. A matéria é encontrada de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes. Por exemplo:

- na Constituição Federal (CF), de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios;
- na Lei nº 14.133, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; e
- na Lei nº 8.987, de 1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas.

Por fim, é importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a lei é fonte primária do direito administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência e os costumes jurídicos são considerados fontes secundárias.

Portanto, estudar o direito administrativo não é uma tarefa fácil, porque essa área, no quesito nacional, apresenta dois pontos específicos cujo estudo é um pouco mais difícil.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação** do direito administrativo. No Brasil, não existe um “código de direito administrativo”, já que, normalmente, os ramos jurídicos codificados têm um conjunto de normas apresentado/ordenado em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo.

Todavia, há leis, decretos, instruções normativas, portarias e uma multiplicidade de outros instrumentos legais. Cabe ao profissional do direito conhecê-los e buscá-los dentro de todo o ordenamento jurídico do país.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade** de legislação com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve à própria lógica do sistema federalista, uma vez que os estados têm autonomia para criar suas próprias leis.

Assim, as normas de direito administrativo podem se apresentar em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade ao estudar esse ramo do direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de direito administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas.

É por isso que os estudos de direito administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam focar em conceitos e na teoria. Em síntese, ocorre maior enfoque no aspecto teórico, muito mais do que no prático.

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

A doutrina tem divergências quanto ao conceito de direito administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define direito administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isto é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes.

Há, também, uma terceira corrente de doutrinadores que, ao conceituar direito administrativo, destaca as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

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

Ademais, não se deve confundir direito administrativo com a ciência da administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos, conforme já destacado anteriormente.



Importante!

A jurisprudência pode, excepcionalmente, apresentar força cogente igual às leis quando versar sobre matéria disposta em súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de decisão colegiada de cumprimento obrigatório, conforme dispõe o art. 103-A, da CF, 1988.

Dos Diferentes Critérios Adotados para a Conceituação do Direito Administrativo

É impossível determinar o surgimento do direito administrativo, mas o fato é que não existe Estado, em sentido amplo, sem direito administrativo. Por isso, alguns autores dizem que ele surgiu com o nascimento dos Estados modernos.

Dizemos ser impossível a existência de um sem o outro porque é o direito administrativo que regula as relações internas do Estado e, principalmente, as relações entre o Estado e a sociedade.

O direito administrativo está em toda parte: no limite de velocidade de uma rodovia, na placa de “proibido estacionar”, no alvará que o estabelecimento precisa para funcionar — ou seja, esse pode ser o ramo do direito que mais interfere no nosso dia a dia.

Conceituar o direito administrativo é algo um tanto quanto difícil, pois não há um consenso na doutrina nem uma definição legal. É um ramo tão atípico que sequer temos um código de direito administrativo, apenas princípios e legislações esparsas sobre o tema.

Neste ponto, surge uma pergunta relevante: por não existir um código de direito administrativo, podemos afirmar que não se trata de um direito positivado? A resposta é não. De fato, o direito administrativo não tem codificação, mas é, sim, um **direito positivado**.

Atenção! Direito positivo é aquele que está na lei. Existem inúmeras leis administrativas, como, por exemplo, a Lei nº 8.112, de 1990, que positiva inúmeros deveres e direitos dos servidores públicos federais. Esse é um clássico exemplo do direito administrativo positivado.

Quando se fala em direito administrativo, logo se pensa em direito público. No entanto, o administrativo é um dos ramos do direito público, portanto eles não são sinônimos.

Salientamos que a dicotomia direito privado vs. direito público, como antagônicos, vem perdendo força na doutrina devido a uma aproximação entre um e outro, principalmente com uma maior constitucionalização dos direitos privados — além de aproximar o direito público de regras do direito privado em busca de eficiência, também procura resguardar os direitos dos administrados.

Repare em como é difícil conceituar o direito administrativo e em como a evolução social interfere na conceituação. Da mesma maneira, as mudanças do anseio social influenciam no direito como um todo, inclusive no direito público. Por conta disso, alguns critérios foram adotados ao longo do tempo em busca de conceituar o direito administrativo, as mudanças e as críticas que foram surgindo.

A seguir, analisaremos cada um desses critérios. Para evitar dúvidas, destacamos que esses parâmetros não são formas atuais de conceituação, pois, devido a críticas, eles foram sendo substituídos e, conseqüentemente, evoluindo.

Exemplos de Definição do Direito Administrativo na Doutrina

Após o estudo dos critérios que conceituam o direito administrativo, com a indicação do critério dominante na doutrina majoritária, será exposta, a seguir, a conceituação de direito administrativo pelos doutrinadores mais cobrados em prova.

Para **Celso Antônio Bandeira de Mello** (2015), o “[...] *Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem*”, o que é um conceito bastante sintético, mas demonstra a utilização do critério funcional.

Hely Lopes Meirelles (2015), um dos maiores nomes do direito administrativo brasileiro, conceitua esse ramo do direito como:

[...] o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Essa é, sem dúvidas, uma das conceituações mais completas e que utiliza, também, o critério funcional.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015) conceitua o direito administrativo da seguinte forma:

[...] o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Perceba que há uma grande interferência do critério da distinção entre atividade jurídica e atividade social do Estado. Há quem entenda que a doutrinadora segue tal critério, mas há, também, quem entenda que seu conceito é baseado no critério funcional.

José dos Santos Carvalho Filho (2015) segue o critério da distinção entre atividade jurídica e atividade social do Estado, expondo os seguintes ensinamentos em seu conceito de direito administrativo:

[...] o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

Por fim, temos os ensinamentos de **Fernando Alves Correia** (2024), que conceitua direito administrativo como:

[...] o sistema de normas jurídicas, distintas das do direito privado, que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública e, bem assim, a função ou atividade materialmente administrativa dos órgãos administrativos.

Fernando Alves Correia é um dos grandes nomes do direito administrativo no cenário internacional e grande influenciador dos doutrinadores brasileiros.

Não é necessário que o aluno saiba qual doutrinador segue qual critério, mas é importante que conheça o que cada critério leva em consideração para conceituar o direito administrativo.

Assim, independentemente do critério adotado, caso as questões de prova tragam uma ou mais das conceituações de direito administrativo listadas anteriormente, o candidato saberá responder.

I ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do direito administrativo remonta ao fim do período conhecido como Absolutismo, época marcada pela concentração de todo o poder político nas mãos de uma única pessoa: o rei ou monarca.

O rei, visto como o “representante de Deus na Terra”, tomava todas as decisões de ordem política, e não podia ser questionado. Ele era intocável. Nessa época, nos países absolutistas, a lei era fruto de sua **vontade**.

Dito isso, entende-se por que o direito administrativo não poderia surgir senão com o fim do Absolutismo e com a consequente introdução de um **Estado de direito**, cuja ideia, inicialmente, era atribuir limitações ao poder imperial dos monarcas.

A noção de Estado de direito é bastante simples: significa que o governo, ao criar suas próprias leis, deve submeter-se a elas. Assim, são características essenciais desse sistema institucional as que veremos a seguir.

- **Ter uma constituição:** é a base de todo o ordenamento jurídico do Estado de direito. Sua principal função é a de atribuir direitos, liberdades e garantias para os cidadãos a fim de que o Estado não possa agir para prejudicá-los. Além disso, os textos constitucionais devem ser rígidos, o que significa que, para alterá-los, deve-se passar por um processo bastante longo e complexo. Afinal, se a constituição é a base de todas as outras leis, então o seu processo de alteração deve ser mais difícil do que o processo de alteração de uma lei comum;
- **Separação dos Poderes:** nos Estados de direito, o poder do Estado não se encontra concentrado em uma pessoa/órgão, mas, sim, dividido em funções ou Poderes distintos. O modelo mais utilizado se baseia na teoria da tripartição dos Poderes, formulada por Montesquieu, que busca separar o poder estatal em três vertentes ou funções:
 - **Poder Legislativo:** é encarregado de criar as leis que vigoram no país;
 - **Poder Executivo:** tem o dever de promover a fiel execução das leis, bem como de gerir os negócios estatais;