

DIREITO ADMINISTRATIVO



SOLUÇÕES
EDUCACIONAIS
INTEGRADAS

Direito Administrativo: aspectos gerais

Cinthia Louzada Ferreira Giacomelli

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- > Descrever o Estado e seus poderes.
- > Identificar as fontes do Direito Administrativo.
- > Explicar o Direito Administrativo moderno.

Introdução

O Direito Administrativo é o ramo do Direito que trata das regulamentações para o exercício da atividade administrativa prestada pelo Poder Público, abordando a vida em sociedade e as relações estabelecidas entre os entes estatais e entre o Estado e o particular.

O principal aspecto para a normatividade do Direito Administrativo é compreender quem é o Estado e como se organizam as atividades estatais. É a partir dessas premissas que se desenvolve o regime jurídico administrativo, responsável por estabelecer diretrizes de atuação da Administração Pública. Esse regime envolve as fontes do Direito e os princípios que regem o Direito Administrativo, destacando-se a supremacia do interesse público e sua indisponibilidade.

Neste capítulo, vamos falar sobre o Estado e seus poderes. Especificamente, serão detalhas as fontes do Direito Administrativo e explicado como está estabelecido o Direito Administrativo moderno, sobretudo no que se refere à forma de atuação e ao controle estatal.

Quem é o Estado?

É sabido que o ser humano é um ser dotado de sociabilidade, que tende a formar grupos das mais diversas naturezas para atingir seus fins e objetivos. Diante da necessidade de identificar e normatizar esses grupos, a legislação lhes confere atributos típicos, como personalidade e capacidade jurídica, o que os tornam sujeitos de direitos e obrigações. Para Diniz (2017, p. 270, grifo nosso), “[...] a **pessoa jurídica** é a unidade de pessoas naturais ou de patrimônios, que visa à consecução de certos fins, reconhecida pela ordem jurídica como sujeito de direitos e obrigações”.

Na classificação das pessoas jurídicas, destacam-se dois grandes grupos:

1. as pessoas jurídicas de direito público;
2. as pessoas jurídicas de direito privado.

As primeiras se subdividem em direito público interno (estados, municípios, autarquias, fundações) e direito público externo, como outros Estados (países), por exemplo.

Para que um Estado seja constituído, é necessária a união de elementos fundamentais que, como afirma Ferreira Filho (2010, p. 75), “[...] é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)”. Diante dessa perspectiva, os Estados podem se organizar de diferentes formas: podem ser unitários ou compostos, bem como federados ou confederados.

O **Estado unitário** é entendido como aquele em que há um poder central exercido sobre todo o território, sem limitações por outra fonte de poder, eventualmente mais regionalizada. O poder é único em sua estrutura e seu exercício, pois, só existe um Poder Executivo, um Poder Legislativo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Não há, dessa forma, divisão interna de unidades autônomas, apesar de alguns países, como a França, serem divididos em distritos para a melhor gestão de seu território. No entanto, permanece a centralização político-administrativa.

Já o **Estado composto** é aquele segmentado por unidades dotadas de relativa autonomia político-administrativa. Não há, nesse caso, um único poder central, mas vários centros de poder, que atuam de forma autônoma e harmônica entre si. As federações e as confederações são formas de Estado composto.

A **federação**, por sua vez, é a forma de Estado adotada no Brasil e é caracterizada por unidades da federação reunidas por meio de um pacto federativo. Nesse modelo de Estado composto, ocorre uma submissão de cada unidade a uma Constituição, que institui a União Federal. No Estado Federativo, as unidades permanecem dotadas de autonomia político-administrativa, mas dispensam suas soberanias em favor da União. Assim prevê o art. 18 da Constituição Federal: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, documento *on-line*).

Nesse sentido, podemos citar algumas características dos Estados Federados, que são facilmente reconhecidas no Brasil:

- um centro de governo responsável pela manutenção do pacto federativo;
- as unidades da federação possuem centros políticos independentes, com leis próprias, que respeitam as normas da Constituição Federal;
- o Poder Legislativo é bicameral, ou seja, possui duas casas legislativas;
- não há intervenção do governo central nos governos das unidades federadas.

No que se refere às **confederações**, conceituam-se como unidades dotadas de soberania que se unem em prol de um objetivo comum, formalizado, por meio de acordos, tratados ou convenções com prejuízo parcial de sua autonomia, sem perder sua soberania. Nesse tipo de Estado composto, é considerado o direito de secessão, ou seja, cada membro da confederação tem a faculdade de se retirar da União quando lhe convier. O Canadá, por exemplo, foi uma confederação entre os anos de 1867 e 1989, mas hoje é uma federação.

Outro aspecto essencial do Estado é a divisão de poderes. Em geral, como ocorre no Brasil, os poderes de Estado são três: Legislativo, Executivo e Judiciário, nos termos do art. 2º da Constituição Federal. Cada um desses poderes tem atividades principais e atividades secundárias, majoritariamente indicadas e regulamentadas no texto constitucional e abaixo detalhadas (BRASIL, 1988).

- **Poder Legislativo:** a função principal do Poder Legislativo é produzir leis, criar a norma inovadora, de forma que a lei seja a manifestação da vontade popular.
- **Poder Judiciário:** a função principal do Poder Judiciário é resolver conflitos de interesses que surgirem na sociedade. É importante considerar que, no Brasil, a função jurisdicional tem a característica da inércia, ou seja, só atua mediante a provocação do interessado.
- **Poder Executivo:** a função principal do Poder Executivo é a administrativa, de defender os interesses públicos de acordo com as diretrizes legais.

Uma vez expostos o conceito de Estado, sua organização e seus poderes, é fundamental definir **Direito Administrativo**, que se trata do conjunto de princípios e normas que orienta toda a atuação administrativa. Para Carvalho (2017, p. 59) “[...] o regime jurídico administrativo é o conjunto harmônico de princípios que definem a lógica da atuação do ente público, a qual se baseia na existência de limitações e prerrogativas em face do interesse público”.

Os principais aspectos do regime jurídico administrativo serão abordados na próxima seção deste capítulo.

Fontes do Direito Administrativo

Por **fontes do Direito**, entendem-se os elementos normativos por meio dos quais é possível regular a vida social que envolve as relações estatais. Quanto à classificação das fontes, consideram-se as fontes formais e as fontes materiais. Na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estão as **fontes formais**, que são formadas pela lei, pelos princípios gerais do Direito, pela analogia e pelos costumes, conforme se depreende do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). Já as **fontes materiais** são a doutrina e a jurisprudência.

Nesse sentido, é importante destacar que a **lei** é a mais importante fonte do Direito: dela, decorrem as principais diretrizes de atuação, tendo como símbolo máximo a Constituição Federal. Já os **princípios gerais** são diretrizes que podem ou não estar explícitas na norma e têm a função principal de contextualizar o provimento jurisdicional ou administrativo.



Fique atento

No que se refere ao Direito Administrativo, é importante destacar que não há uma codificação, a exemplo do que ocorre em outros ramos do Direito, como o Código Civil e o Código Penal. Por isso, a harmonização das fontes do Direito é fundamental para a normatividade da área. Ainda, a Constituição Federal é o texto fundamental do sistema jurídico brasileiro, de forma que nenhum preceito, independentemente do contexto ao qual se aplica, incluindo o Direito Administrativo, pode desrespeitar as normativas ali estabelecidas.

É importante destacar, ainda, que conceito de **equidade** também possui estreita relação com os princípios gerais do Direito, fundamentalmente porque está vinculado ao ideal de justiça. Para Venosa (2012, p. 25):

[...] são frequentes as situações em que se defronta o juiz ao ter de aplicar uma lei, oportunidade em que percebe que, no caso concreto, se afasta da noção do que é justo. O trabalho de aplicação por equidade é de exatamente aparar as arestas na aplicação da lei para que uma injustiça não seja cometida.

Ainda em relação às fontes formais, destaca-se que **analogia** é a aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo uma norma prevista para determinado caso concreto. Já os **costumes** consistem em uma norma amplamente aceita — se o juiz não consegue preencher a lacuna pela analogia, ele deve preencher pelos costumes, que a lei refere, algumas vezes, pela expressão “usos locais”.

Com relação às fontes materiais, temos que a **doutrina** é a produção acadêmica de estudiosos e pesquisadores da área do Direito, que manifestam sua perspectiva jurídica sobre determinado assunto que envolve o Direito. Por sua vez, a **jurisprudência** é o histórico de decisões dentro do Direito a respeito de determinada questão. A jurisprudência tem valor argumentativo em ações em andamento e é um grande indexador de decisões semelhantes.

A partir dessas diretrizes, é importante comentar acerca do **Regime Jurídico Administrativo**, que, para Di Pietro (2015, p. 96), é “[...] o conjunto de prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares”. Desse conjunto de normas que regulam a atividade pública, depreendem-se poderes e limitações que podem ser sintetizados em dois princípios fundamentais:

1. a supremacia do interesse público;
2. a indisponibilidade do interesse público.

No que se refere à **supremacia do interesse público**, a atividade administrativa tem, por finalidade, o atendimento das necessidades sociais, ou seja, satisfazer o interesse público. Para Mello (2015, p. 62), **interesse público** é “[...] o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerado em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”. Assim, por ser coletivo, esse interesse prevalece em relação aos interesses particulares.

É correto afirmar que a supremacia do interesse público sobre o particular confere, à Administração, as seguintes prerrogativas (MELLO, 2015).

- Presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos: as ações da Administração Pública são consideradas verdadeiras e legítimas.
- Exigibilidade e autoexecutoriedade dos atos administrativos: de acordo com essa prerrogativa, a Administração pode exigir o cumprimento de suas determinações sem recorrer ao Poder Judiciário.
- Poderes da Administração: para o exercício de suas funções, a Administração é dotada de poderes não atinentes aos particulares.
- Possibilidade de constituir ou desconstituir relações jurídicas com terceiros sem a necessidade de concordância da outra parte.

Já de acordo com o princípio da **indisponibilidade do interesse público**, a Administração Pública não pode dispor dos serviços públicos nem dos bens públicos que lhe pertencem sem autorização legal. Dessa forma, sendo o interesse público indisponível, tem-se que o gestor não pode livremente dispor dos bens, direitos e interesses; ou seja, a autoridade não pode deixar de agir quando a lei assim lhe impõe e não pode utilizar a verba pública de acordo com seus livres critérios.

O Direito Administrativo moderno

Uma vez estabelecido que há uma supremacia do interesse público sobre o interesse privado e que esse mesmo interesse público é indisponível, é importante perceber que, a partir desses conceitos, o Direito Administrativo tende a evoluir no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quando consideradas algumas recentes mudanças legislativas.

Para Mazza (2019), o Direito Administrativo moderno segue algumas tendências importantes. Entre elas, é possível destacar as seguintes:

- a constitucionalização de temas administrativos, como a improbidade administrativa;
- a inversão das fases licitatórias;
- a responsabilidade objetiva do Estado;
- codificações de temas ambientais.

A Constituição Federal deve ser compreendida como a lei fundamental do Estado, caracterizando-se como suprema para sua organização político-jurídica. Como afirmam Paulo e Alexandrino (2008, p. 5):

[...] as normas de uma Constituição devem dispor acerca da forma do Estado, dos órgãos que integram a sua estrutura, das competências desses órgãos, da aquisição do poder e de seu exercício. Além disso, devem estabelecer as limitações do poder do Estado, especialmente mediante a separação dos poderes (Sistema de freios e contrapesos) e a enumeração de direitos e garantias fundamentais.

Moraes (2011, p. 6) complementa esse conceito afirmando que “[...] é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas”. Destaca-se que as normas de uma Constituição se aplicam a todo o ordenamento jurídico, revogando todas as eventuais disposições constitucionais anteriores que sejam com elas incompatíveis, apresentando um fundamento às disposições infraconstitucionais e reorganizando a atuação de todo o sistema jurídico, inclusive as relações entre os indivíduos e entre os indivíduos e o Estado.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 passou a disciplinar diversos temas pertinentes ao Direito Administrativo, como, por exemplo, a **improbidade administrativa**, que se refere ao princípio da moralidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal. De acordo com esse princípio, o administrador público deve agir com honestidade e ética (BRASIL, 1988). Para Di Pietro (2015), trata-se de um princípio que deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular, quando se relaciona com a Administração Pública. Assim, agir com desonestidade pode configurar ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sujeitando o administrador a sanções como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e o pagamento de multa civil (BRASIL, 1992).

Já a **inversão das fases licitatórias** surgiu no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei do Pregão, Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, tendo sido estendida para outros procedimentos, como a concorrência que antecede as concessões de serviço público e as contratações de serviços de publicidade, e para as licitações no Regime Diferenciado de Contratação.

Nesses modelos, o julgamento das propostas ocorre antes da habilitação, o que promove uma grande economia temporal e financeira, relacionando-se com o **princípio da eficiência**: o objetivo inicial de introdução desse princípio, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, foi trazer, para a Administração Pública, métodos de gestão já utilizados nas empresas privadas, as quais buscam priorizar a produtividade, a qualidade na prestação de serviços e a maximização de resultados. Por esse princípio, portanto, o administrador público, em sua atividade administrativa, deve atender às necessidades e aos interesses públicos utilizando os recursos disponíveis de maneira eficiente: o objetivo central é atingir mais resultados com menos gastos.



Fique atento

O pregão poderá ser utilizado nos contratos de aquisição de bens e de serviços comuns. **Bens e serviços comuns** são aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam, concisa e objetivamente, ser definidos no objeto do edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado. O pregão também não é realizado por comissão de licitação, mas por pregoeiro, que deverá ser servidor designado pela Administração, sendo auxiliado por outros servidores.

A **responsabilidade objetiva do Estado**, por sua vez, é uma característica importante do Direito Administrativo Moderno, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, e, de acordo com Mazza (2019, p. 89):

[...] tornou-se regra geral no direito brasileiro a adoção da teoria objetiva na análise da responsabilidade estatal. Assim, praticamente em todos os casos de prejuízos imputados ao exercício de funções públicas, o surgimento do dever de indenizar independe da comprovação de culpa ou dolo do agente causador do dano. Basta à vítima demonstrar ato, dano enexo causal. Trata-se de uma objetivação da responsabilidade, na medida em que a análise do dever de indenizar está centralizada no risco assumido pela conduta causadora do prejuízo, e não em aspectos subjetivos ou volitivos do comportamento do agente.

A responsabilidade objetiva do Estado, então, fundamenta-se no fato de que não há qualquer relação entre o agente público e o particular prejudicado, tendo em vista que, quando o agente causou o prejuízo, não o fez na condição

de particular, mas na condição de agente do Estado. Assim, a conduta do agente público não deve ser imputada à pessoa do agente, mas ao Estado, que está atuando por meio dele. Essa premissa apresenta forte relação da reponsabilidade objetiva do Estado com o **princípio da impessoalidade**, que prevê as ações do agente público como desvinculadas de caráter pessoal, de forma que se considera apenas o interesse público.

Por fim, cumpre comentar sobre as **codificações**. Embora o Direito Administrativo não tenha um código que reúna todas as normas jurídicas sobre o tema, algumas matérias de competência administrativa já são regulamentadas por leis específicas, como o Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).

É importante destacar que o Código Florestal de 2012 enfrenta alguns entraves para sua implementação, pois muitos de seus dispositivos dependem de regularização e criação de instrumentos específicos para que tenham eficácia. É o caso do Cadastro Ambiental Rural, que consiste em um registro eletrônico com a finalidade de integrar as informações ambientais dos imóveis rurais, cuja disponibilidade atrasou por dois anos. Ainda, o Código prevê que os estados criem e fiscalizem Planos de Regularização Ambiental a fim de que as propriedades recuperem ou compensem áreas de preservação. Ocorre que, até 2017, nenhum estado tinha providenciado o plano.

A competência administrativa comum atribuída aos entes da federação refere-se à permissão de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios dividam a responsabilidade de proteger bens de valor histórico e cultural, como monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos, mas sempre sujeitando-se às normas federais. Além disso, incumbe-lhes promover programas de habitação, proteger o meio ambiente, combater a poluição e fiscalizar a concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. É a competência administrativa comum repartida entre os entes da federação para a cooperação em prol de um objetivo comum.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12376.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

CARVALHO, M. *Manual de Direito Administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, M. H. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 27. ed. São Paulo: 2017, Saraiva.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZA, A. *Manual de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, A. de. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. *Direito Constitucional descomplicado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

VENOSA, S. de S. *Direito Civil: parte geral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Leituras recomendadas

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



Fique atento

Os links para sites da web fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais links.

Conteúdo:



SOLUÇÕES
EDUCACIONAIS
INTEGRADAS