

# **Aula 01 - A Administração Pública e o Regime Jurídico-Administrativo**

*Noções Preliminares de Direito Administrativo. A Administração Pública e o  
Regime Jurídico-Administrativo. Os Princípios Constitucionais da  
Administração Pública*

**Georges Louis Hage Humbert**



**Twitter: georges\_humbert**

**Site: [www.humbert.com.br](http://www.humbert.com.br)**

**E-mail: [georges@humbert.com.br](mailto:georges@humbert.com.br)**

# SUMÁRIO

1. Origem, conceito e objeto do Direito Administrativo
2. A Administração Pública e a Função Administrativa. A Função de Governo.
3. O Regime Jurídico-Administrativo (Conceito e Conteúdo)
4. Supremacia do interesse público sobre o interesse privado
5. Indisponibilidade do interesse público
6. Princípio da legalidade
7. Princípio da Impessoalidade
8. Princípio da Moralidade
9. Princípio da Publicidade
10. Princípio da Eficiência
11. Princípio da Finalidade Pública
12. Princípio da Presunção de Legitimidade

# SUMÁRIO

- 13. Princípio da Autotutela
- 14. Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos
- 15. Princípio da Proporcionalidade
- 16. Princípio da Motivação
- 17. Princípio da Obrigatoriedade do Desempenho da Atividade Administrativa
- 18. Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos
- 19. Princípio da Igualdade dos Administrados face à Administração Pública
- 20. Princípio da Segurança Jurídica
- 21. Princípio da Responsabilidade do Estado
- 22. Princípio da obrigatoriedade da licitação
- 23. Princípio da Precedência da Administração Fazendária
- 24. Princípio do Concurso Público

# Origem, Conceito e Objeto do Direito Administrativo

## Origem



o Direito Administrativo é relativamente recente, tendo origem no final do século XVIII e início do século XIX. Costuma-se indicar a elaboração de uma lei francesa de 1800 (Lei de 28 do pluvioso ano VIII, conforme calendário da Revolução Francesa), que regulou a organização da Administração Pública daquele País, como *data de nascimento* do Direito Administrativo.

## Conceito



Direito Administrativo é um ramo do Direito Público que consiste num conjunto articulado e harmônico de normas jurídicas que atuam na disciplina da Administração Pública, de seus órgãos e entidades, de seu pessoal, serviços e bens, regulando uma das funções desenvolvidas pelo Estado: a **função administrativa**.

## Objeto



Tem por objeto a *Administração Pública* e o *desempenho das funções administrativas*.

# Origem, Conceito e Objeto do Direito Administrativo

As normas jurídico-administrativas encontram-se, no sistema jurídico brasileiro, dispostas em textos legislativos esparsos, que dispõem sobre as mais variadas matérias, formando um Direito Administrativo **não codificado**. Alguns exemplos:

- Licitação e os Contratos administrativos (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002).
- Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).
- Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99).
- Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90).
- Desapropriações (Decreto-lei nº 3.365/41).
- Bens Públicos (Decreto-lei nº 25/37 e Decreto-lei nº 9.760/46, entre outros).
- Agências reguladoras (Leis nºs. 9.427/96, 9.472/97, 9.478/97, 9.782/99, 9.961/2000, 9.984/2000, 9.986/2000, 10.233/2001, etc.).
- Concessões e Permissões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95).
- Parcerias Público-Privada (Lei nº 11.079/2004).
- Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005).
- Organizações Sociais (Lei 9.637/98).
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9.790/99).
- Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

# A Administração Pública e a Função Administrativa

⇒ **Sentido SUBJETIVO (Formal ou Orgânico):** refere-se à figura do *Estado-administrador*, enquanto conjunto de entidades e órgãos públicos que integram a máquina estatal.



⇒ **Sentido OBJETIVO (Material ou Funcional):** refere-se a um conjunto de funções ou atividades de caráter essencialmente administrativo, consistentes em realizar concreta, direta e imediatamente os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado.



Este conceito compreende os sujeitos e as atividades administrativas exercidas pelos três Poderes. Por isso que a CF/88 (art. 37) fala de Administração Pública de qualquer dos Poderes.

# O Regime Jurídico-Administrativo (Conceito e Conteúdo)

O **Regime jurídico-administrativo** é o regime jurídico de Direito Público ao qual se encontra submetida a Administração Pública direta e indireta. Compreende um conjunto de princípios e regras constitucionais que governam toda a atuação dos agentes públicos no desempenho das funções administrativas, conformando integralmente a Administração Pública.



Não se pode confundir regime jurídico-administrativo com regime jurídico da Administração Pública.

O regime jurídico-administrativo é um regime essencialmente de direito público, constituído de princípios e regras constitucionais.

Já o regime jurídico da Administração Pública é mais amplo na medida em que compreende tanto o regime de direito público (o *regime jurídico-administrativo*) como o regime de direito privado, ao qual a Administração Pública também pode se submeter quando atua no mesmo nível do particular (por ex: empresas estatais).

# O Regime Jurídico-Administrativo

O regime jurídico-administrativo foi construído a partir de dois grandes princípios jurídicos que governam todo o Direito Administrativo:

- a) O princípio da Supremacia do interesse público sobre os interesses individuais, e
- b) O princípio da Indisponibilidade do interesse público.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, todo o Direito Administrativo está assentado sobre estes dois princípios magnos. Daí falar-se em **binômio** ou **bipolaridade** do Direito Administrativo.

Estes princípios conferem,

De um lado, prerrogativas de autoridade aos sujeitos da Administração (Supremacia )

E, de outro lado, impõem sujeições ou restrições a estes mesmos sujeitos (Indisponibilidade)



# Princípios Constitucionais da Administração Pública

Os 5 Princípios expressos no *caput* do art. 37 da CF/88 (**LIMPE**):

⇒ **LEGALIDADE**

⇒ **IMPESSOALIDADE**

⇒ **MORALIDADE**

⇒ **PUBLICIDADE**

⇒ **EFICIÊNCIA**

→ Além desses, há **outros** princípios da Administração Pública, **explícitos** ou **implícitos** na Constituição e nas leis (v.g. art. 2º **Lei 9.784/99**).

## Princípio da Legalidade

Este princípio implica que a Administração Pública deve atuar de acordo com a **Lei** e o **Direito**.

⇒ “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. (Hely Lopes Meirelles)

⇒ “Administrar é aplicar a lei de ofício”. (Seabra Fagundes)

# Princípio da Impessoalidade

⇒ 1º aspecto: QUANTO AO MODO DE TRATAR O ADMINISTRADO

Não se deve prejudicar ou beneficiar determinados administrados por razões pessoais ou subjetivas. A Administração não deve ter em mira interesse próprio ou de terceiros, mas sim o interesse público.

⇒ 2º aspecto: QUANTO AO AGIR DO ADMINISTRADOR

Atos da Administração não devem ser imputados à pessoa do administrador.

CF/88 (§ 1º do art. 37): “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, ***dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos***”.

Lei 9.784/99 (art. 2º, parágrafo único, III): Nos processos administrativos serão observados os critérios de “objetividade no atendimento de interesse público, ***vedada a promoção pessoal de agentes e autoridades***”.

# Princípio da Moralidade

Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um *padrão de conduta* que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé. (Dirley da Cunha Júnior, *Curso de Direito Administrativo*. Ed. JusPodivm)

# Princípio da Publicidade

⇒ O Princípio da publicidade exige uma atividade administrativa **transparente** e **visível aos olhos do cidadão**, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado.

⇒ CF/88, art. 5º, inciso XXXIII: 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*.

⇒ Lei 12.527/2011 (mais conhecida como a Lei de acesso a informações). Estabeleceu os procedimentos destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, que devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com a observância das seguintes diretrizes: I - publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

# Princípio da Eficiência

→ Acrescentado pela EC nº. 19/1998.

→ Impõe que a atividade administrativa deve ser desempenhada de forma **rápida, perfeita e menos onerosa**, para alcançar os melhores resultados.

→ A ideia que decorre do princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios (eficiência), como o sucesso dos fins (eficácia), visando atender aquilo que a doutrina contemporânea vem chamando de **efetividade administrativa**.

» Dever geral de **boa administração**

» **Modelo gerencial** → maior ênfase nos resultados e na qualidade

# Princípio da Finalidade Pública

A Administração Pública só existe e se justifica para atender a um ***fim público***, que é o *resultado* que se busca alcançar com a prática do ato, e que consiste em satisfazer, em caráter geral e especial, os interesses da coletividade. Caso contrário, estar-se-á diante de um *desvio de finalidade* ou *desvio de poder*, que acarreta a invalidação do ato administrativo.

Assim, há uma finalidade pública ***geral*** que é aquela prevista em todas as leis, por imperativo da ordem jurídica; e uma finalidade pública ***especial*** que é aquela ditada pela lei à qual se esteja dando execução.

## Princípio da Presunção de Legitimidade

Este princípio faz presumir (*juris tantum*) que toda atividade administrativa está em absoluta conformidade com as normas jurídicas. Por isso, havendo violação do direito do particular, este deverá demonstrá-la (Inversão do ônus da prova), uma vez que milita em favor de todos os atos administrativos a presunção de legitimidade.

A presunção de legitimidade (questões de Direito) não se confunde com a presunção de veracidade (questões de fato), pois a veracidade diz respeito aos fatos declarados pela Administração Pública.





## Princípio da Autotutela

Pelo princípio da autotutela, a Administração Pública pode, diretamente, **rever os seus próprios atos**, seja quando não mais convenientes e oportunos, seja quando ilegais. Desse modo, pode a Administração Pública revogar os seus atos administrativos por razões de conveniência e oportunidade; ou invalidá-los, quando eivados de ilegalidade.

**Súmula 473 STF** – *A Administração Pública pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. No mesmo sentido, o art. 53 da Lei nº 9.784/99.*

Mas o art. 54 da Lei nº 9.784/99, prevê que o *direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*



A **autotutela** não se confunde com a **tutela administrativa**. Esta consiste no controle que a Administração direta exerce sobre as entidades da Administração indireta.

# Princípio do Controle Judicial dos Atos Administrativos

→ Todo ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, está sujeito ao controle de legitimidade pelo Poder Judiciário.

→ Isso significa que vige entre nós o sistema da ***jurisdição única*** ou ***sistema inglês*** do controle judicial, que se contrapõe ao sistema do *contencioso administrativo* ou *sistema francês da dualidade da jurisdição*.

CF/88, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

# Princípio da Proporcionalidade

Princípio constitucional implícito que impõe a Administração Pública, no desempenho das funções administrativas, adote meios que, para a realização de seus fins, revelem-se:

- ⇒ ***Adequados***
- ⇒ ***Necessários***
- ⇒ ***Proporcionais em sentido estrito***

Um meio é **adequado** se logra promover, com sucesso, o fim desejado; é **necessário** se, entre os meios igualmente adequados, apresentar-se como o menos restritivo a um direito; e, finalmente, é **proporcional em sentido estrito** se as vantagens que propicia superam as desvantagens causadas.

# Princípio da Motivação

A Administração deve indicar os  **fatos**  e os  **fundamentos de direito**  que embasam as suas decisões. Está superada a tese de que atos discricionários dispensariam a indicação de fundamentos. É justamente nestes que mais se exige a motivação detalhada, já que nos atos vinculados a motivação está implícita na regra legal.

*"Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo". - Lei 9.784/99, art. 50*



A **teoria dos motivos determinantes** implica para a Administração Pública a total **vinculação** com os motivos que apresenta para a prática do ato, de tal sorte que, inexistentes os motivos, expõe-se o ato à invalidação.

### **Princípio da Obrigatoriedade do Desempenho da Atividade Administrativa**

⇒ o desempenho da atividade administrativa é obrigatório em razão da legalidade que conforma toda a atuação da Administração Pública. Assim, não dispõe a Administração da liberdade de não atuar, pois sempre deverá agir, para exercer a função que lhe compete na gestão do interesse público.

**Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos** ⇒ É um dever da Administração Pública não só prestar os serviços públicos, mas disponibilizá-los aos administrados continuamente, sem interrupções. Este princípio impede a interrupção na prestação dos serviços públicos, que, enquanto importante e essencial atividade administrativa, não podem sofrer solução de continuidade.

**Princípio da Igualdade** ⇒ A Administração Pública deve tratar todos iguais, porquanto destinada a promover o bem comum e a acolher indistinta e objetivamente os interesses de toda a coletividade.

**Princípio da obrigatoriedade da licitação** ⇒ O art. 37, inciso XXI, consagra o *princípio da obrigatoriedade da licitação* para a Administração Pública direta e indireta, condicionando a contratação de obras, serviços, compras e alienações à realização de *licitação pública*, excetuados os casos especificados na legislação (casos de dispensa e inexigibilidade, previstos na lei)

**Princípio da Segurança Jurídica** ⇒ Este princípio enaltece a ideia de proteger o passado (relações jurídicas já consolidadas) e tornar o futuro previsível, de modo a não infligir surpresas desagradáveis ao administrado.

⇒ Visa a garantia da certeza e estabilidade das relações ou situações jurídicas (vertente objetiva da segurança jurídica) e

⇒ Visa a proteção à boa-fé ou à confiança legítima (vertente subjetiva da segurança jurídica). Aplicação do "venire contra factum proprium" (vedação do comportamento contraditório).

**Princípio da Responsabilidade do Estado** ⇒ O Estado, por ser sujeito de Direito, é responsável perante os administrados, por danos que porventura lhes venha infligir. Possui, assim, a obrigação de reparar danos causados a terceiros (CF/88, art. 37, § 6º)

**Princípio da Precedência da Administração Fazendária** ⇒ Isso significa que a atividade administrativa fiscal (fiscalização e arrecadação de tributos) é *prioridade* para o Estado, considerada essencial ao seu funcionamento, precedendo sobre qualquer outra atividade administrativa. Destaca, outrossim, a importância dos servidores do fisco, que integram carreiras específicas, na medida em que lhes atribui, com exclusividade, e com recursos prioritários, a atividade tributária do Estado (CF/88, art. 37, XVIII).

**Princípio do Concurso Público** ⇒ A Constituição Federal de 1988 instituiu, no inciso II do art. 37, o concurso público como forma de acesso aos cargos e empregos públicos, *ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*.



## Prova de Concurso

**(CISMEPAR/PR - Advogado/2011)** O princípio que impõe o dever da Administração Pública anular seus próprios atos, quando eivados de vício de ilegalidade, e o poder de revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, denomina-se

- A) Princípio da Motivação.
- B) Princípio da Razoabilidade.
- C) Princípio da Eficiência.
- D) Princípio da Autotutela.
- E) Princípio da Segurança jurídica.

**GABARITO: D**

## Prova de Concurso

**(TRT 23 - Analista Judiciário – Área Administrativa/2011)** O Jurista Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta o seguinte conceito para um dos princípios básicos da Administração Pública: *De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. (...) Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé.*

Trata-se do princípio da

- A) motivação.
- B) eficiência.
- C) legalidade.
- D) razoabilidade.
- E) moralidade.

**GABARITO: E**

# Prova de Concurso

**(Procuradoria-Geral/DF – Analista Jurídico/2011)** Prescreve o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A respeito dos princípios da Administração Pública, assinale a alternativa **incorreta**.

- A) O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, adstrita aos mandamentos da lei, deles não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato. Assim, se a lei nada dispuser, não poderá a Administração agir, salvo em situações excepcionais. Ainda que se trate de ato discricionário, há de se observar o referido princípio.
- B) Segundo a doutrina majoritária e decisão hodierna do STF, o rol de princípios previstos no artigo 37, *caput*, do texto constitucional é taxativo, ou seja, a Administração Pública, em razão da legalidade e taxatividade não poderá nortear-se por outros princípios que não os previamente estabelecidos no referido dispositivo.
- C) A Constituição Federal de 1988 no artigo 37, § 1º, dispõe sobre a forma de como deve ser feita a publicidade dos atos estatais estabelecendo que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
- D) O princípio da eficiência foi inserido positivamente na Constituição Federal via emenda constitucional.
- E) O STF reiteradamente tem proclamado o dever de submissão da Administração Pública ao princípio da moralidade. Como exemplo, cita-se o julgado em que o Pretório Excelso entendeu pela vedação ao nepotismo na Administração, não se exigindo edição de lei formal a esse respeito, por decorrer diretamente de princípios constitucionais estabelecidos, sobretudo o da moralidade da Administração.

**GABARITO: B**