

[CLIQUE AQUI PARA GARANTIR O MATERIAL COMPLETO](#)



RESUMO DIREITO ADMINISTRATIVO

Autor: Eduardo José de Santana Caldas

Direito Administrativo - Origem, Conceito e Fontes.....	2
Administração Pública.....	4
Princípios Expressos da Administração Pública.....	5
Princípios Implícitos, Reconhecidos e Infraconstitucionais.....	9
Atos Administrativos.....	17
Elementos dos Atos Administrativos.....	19
Atributos ou Características dos Atos Administrativos.....	21
Espécies de Atos Administrativos.....	24

Direito Administrativo - Origem, Conceito e Fontes

Conceito de Direito Administrativo

- Ramo do Direito Público.
- Conjunto de normas, regras e princípios.
- Disciplina a atividade das pessoas e órgãos da Administração Pública.
- Regula o exercício da Função Administrativa:
 - Prestação de serviços públicos.
 - Exercício do poder de polícia.
 - Fomento (incentivo ao desenvolvimento econômico e social).
- Objetivo: Cumprir os fins estatais.

Características

- Não codificado: As normas são dispersas em diversas leis, ao contrário do Código Penal ou Civil.
- Estudo das relações internas da administração pública e suas interações com os administrados.
- Atividades da administração podem ser prestadas por particulares.

Critérios de Definição do Direito Administrativo

- **Critério da Administração Pública:**
 - Definido como o conjunto de normas que disciplina a Administração Pública.
 - Doutrina: Hely Lopes Meirelles.
- **Escola das Prerrogativas Públicas:**
 - Foco na distinção entre atos de autoridade e atos de gestão.
 - Origem: França ("puissance publique").
- **Escola do Serviço Público:**
 - Direito Administrativo é definido pela prestação de serviço público.
 - Origem: França.
- **Critério das Relações Jurídicas:**
 - Regula as relações entre administração e administrados.
- **Critério Legalista (ou Exegético):**
 - Enfatiza o estudo do direito positivo (normas e leis escritas).
 - Origem: França.
- **Critério Teleológico (ou Finalístico):**
 - Define o Direito Administrativo como normas que regulam a atividade estatal para cumprimento dos fins.
- **Critério do Poder Executivo:**
 - Foco nas normas que regem a atuação do Poder Executivo.

- Origem: Itália.
- **Critério Negativo (ou Residual):**
 - Define o Direito Administrativo por exclusão das normas que regem as atividades:
 - Legislativas;
 - Judiciais;
 - Normas do direito privado.

Fontes do Direito Administrativo

- **Fontes Primárias:** Leis, atos normativos, decretos.
- **Fontes Secundárias:** Jurisprudência, doutrina, costumes administrativos.
- Regulação das normas que regem a atuação do Poder Executivo.

Jurisprudência: Conjunto de decisões dos tribunais que servem de orientação para a aplicação do Direito Administrativo em casos futuros.

Observação: Será primária em 02 situações: ►Súmulas Vinculantes ►Decisão em controle concentrado de constitucionalidade

Doutrina: Estudos e interpretações feitas por juristas sobre o Direito Administrativo.

Costumes Administrativos: Práticas reiteradas e aceitas pela administração pública, que acabam sendo seguidas como uma norma.

Sistemas Administrativos

- **Sistema Francês (ou Contencioso Administrativo / Dualidade de Jurisdição):**
 - Fundamentado no **Princípio da Separação dos Poderes**.
 - Os atos administrativos são julgados pelos **Tribunais Administrativos**.
 - **Poder Judiciário:** julga apenas os **demais litígios**, não os atos da administração pública.
 - **Decisões** dos Tribunais Administrativos têm **força de definitividade**, ou seja, **não podem ser revistas** pelo Judiciário.
 - Exemplo: **França** adota esse sistema, separando a jurisdição administrativa da comum.
- **Sistema Inglês (ou Jurisdição Única):**
 - Todos os litígios, inclusive os administrativos, são julgados pelo **Poder Judiciário**.
 - As decisões judiciais têm **força de definitividade** sobre todos os conflitos.
 - Exemplo: **Brasil** adota esse sistema, onde o Judiciário é responsável por **julgar todos os litígios**, administrativos ou não.

Estado

- O Estado é uma **Pessoa Jurídica de Direito Público**, com capacidade de **contrair direitos e obrigações**.
 - Internamente, o Estado atua como um **Ente Personalizado**, regulando as atividades administrativas e garantindo o cumprimento das leis.
 - Externamente, o Estado se relaciona com outros **Estados soberanos** nas suas relações internacionais.
 - O Estado possui três **elementos essenciais**:
 - **Povo**: Conjunto de indivíduos pertencentes ao Estado.
 - **Território**: Espaço físico delimitado onde o Estado exerce sua soberania.
 - **Governo Soberano**: Instituição responsável por **exercer o poder** dentro do Estado, promovendo políticas públicas e garantindo a ordem.
-

Administração Pública

- **Enfoque Subjetivo (ou Formal/ Orgânico)**: Refere-se às **entidades e pessoas** que exercem a função administrativa.
 - **Pessoas Jurídicas**: Entidades com personalidade jurídica própria, como **União, Estados, Municípios, Autarquias**.
 - **Órgãos Públicos**: Unidades sem personalidade jurídica própria, mas que compõem a estrutura da administração, como **ministérios e secretarias**.
 - **Agentes Públicos**: **Servidores e agentes** que desempenham funções administrativas em nome do Estado.
 - **Enfoque Objetivo (ou Material / Funcional)**: Refere-se às **atividades desempenhadas** pela Administração Pública.
 - **Atividades administrativas**: Regulação e execução de políticas públicas.
 - **Polícia Administrativa**: Controle de atividades privadas, fiscalização, concessão de autorizações e licenças.
 - **Prestação de Serviços Públicos**: Oferta de serviços essenciais como **saúde, educação, segurança e infraestrutura**.
 - **Enfoque Funcional**: Refere-se à **função** desempenhada pela Administração Pública.
 - A **função administrativa** visa a implementação de políticas públicas e a regulação de atividades de interesse público.
-

Regime Jurídico Administrativo

- **Regime de Direito Público**:
 - A **Supremacia do Interesse Público** confere ao Estado **prerrogativas** que o colocam em posição de superioridade (ou **verticalidade**) em relação aos particulares. Exemplo: poder de desapropriação.

- **Regime de Direito Privado:**
 - Em situações onde o Estado atua como **particular**, a relação entre as partes é de **igualdade** (ou **horizontalidade**), como em contratos civis ou comerciais.
- **Regime Jurídico Administrativo:**
 - Conjunto de normas que estabelecem as **prerrogativas e sujeições** do Estado.
 - A **Supremacia** do interesse público garante à Administração poderes específicos para o exercício da função pública.
 - A **Indisponibilidade** do interesse público impõe **restrições** à administração, uma vez que os bens e interesses públicos são **intransferíveis e inalienáveis**, devendo ser sempre geridos em prol da coletividade.
 - Esse regime tipifica as bases do **Direito Administrativo**, assegurando que a atuação da Administração Pública seja **regulada e controlada** pelo cumprimento das normas.]
 - Obs: Regime Jurídico Administrativo é diferente de Regime jurídico da administração (neste pode atuar tanto sob regime de direito público, quanto no de privado)

Princípios Expressos da Administração Pública

Aplicação

Esses princípios se aplicam à **Administração Direta e Indireta** de qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), abrangendo **União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Sua finalidade é nortear a **atividade administrativa**, garantindo a legalidade, transparência, ética, impessoalidade e eficiência nas ações públicas.

Princípios Expressos - LIMPE:

- **Legalidade**
- **Impessoalidade**
- **Moralidade**
- **Publicidade**
- **Eficiência**

 **Nota:** Não existe hierarquia entre os princípios.

Princípio da Legalidade

A **legalidade** estabelece que a Administração só pode atuar com base no que está **expressamente previsto em lei**. Para os administrados, significa que só podem ser obrigados a cumprir algo se houver previsão legal. Para a Administração, a legalidade exige que seus atos estejam **limitados à previsão legal**.

Juridicidade:

Além das leis formais, a **juridicidade** amplia o campo da legalidade, incluindo a observância de outras normas, como a **Constituição, Medidas Provisórias, tratados internacionais, e regulamentos administrativos**.

Deslegalização:

O princípio da **deslegalização** permite que o legislador transfira parte da sua função normativa ao **Poder Executivo**, para regulamentar questões **técnicas específicas**, como no caso de regulamentação de produtos farmacêuticos ou normas ambientais.

Jurisprudências:

- **STF, RE 848.826/DF:** O Supremo reafirmou que a **Administração Pública** está vinculada ao princípio da legalidade, e qualquer ato administrativo **sem previsão legal** é considerado **nulo**. Nesse caso, o STF invalidou uma licitação pública porque as normas que regiam o procedimento não estavam adequadamente publicadas, violando a legalidade.
- **STF, RE 594.015/SC:** Decisão sobre **improbidade administrativa**, onde a ausência de previsão legal específica para punir o agente por conduta **contrária à moralidade** foi invalidada, reforçando que a **legalidade estrita** deve ser aplicada em atos administrativos sancionatórios.

Princípio da Impessoalidade

O **princípio da impessoalidade** visa garantir que os atos administrativos sejam realizados com foco no **interesse público**, sem favorecimentos ou promoções pessoais. A impessoalidade se desdobra em:

1. **Finalidade:** O objetivo dos atos administrativos deve ser sempre o **interesse público**, nunca o benefício pessoal de um agente ou grupo.
2. **Isonomia:** Todos os cidadãos devem ser tratados de forma **igual**, sem discriminações ou favorecimentos.
3. **Vedação à promoção pessoal:** Atos administrativos não podem ser usados para **promover agentes públicos**. A **publicidade oficial** deve ser informativa, educativa ou de orientação social, nunca para **propagandear** o nome de servidores ou governantes.

Jurisprudências:

- **STF, RE 239.333/SP:** O STF reconheceu que **cartazes e placas** com nomes de agentes públicos em obras públicas violam a **impessoalidade**. A corte entendeu que o uso de **nomes pessoais** nas obras dava a entender que o mérito era do agente, e não do **poder público**.

- **STF, ADI 1.923/RJ:** Confirmou a inconstitucionalidade de lei estadual que permitia a inclusão do nome do governador em material de obras públicas, reafirmando que a **promoção pessoal** é incompatível com a impessoalidade.
 - **STF, ADI 6560/PR:** Decisão recente onde o Supremo julgou inconstitucional a concessão de privilégios em concurso público a filhos de servidores, violando diretamente a **isonomia e impessoalidade**.
-

Princípio da Moralidade

O **princípio da moralidade** exige que os atos administrativos não sejam apenas legais, mas também **éticos** e de acordo com **bons costumes**, como a **boa-fé** e a **honestidade**. A moralidade administrativa é autônoma, ou seja, um ato pode ser **anulado por imoralidade**, ainda que esteja formalmente dentro da lei.

Jurisprudências:

- **STF, Súmula Vinculante 13:** O nepotismo é um claro exemplo de **violação à moralidade**. A súmula proíbe a nomeação de parentes até o **terceiro grau** para cargos em comissão ou funções de confiança, em qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- **STF, ADI 1.528/ES:** A corte julgou inconstitucional a criação de uma **gratificação vitalícia** para ex-governadores, considerando-a uma violação aos princípios da **moralidade e impessoalidade**.
- **STF, RE 405.386/PR:** Caso em que o STF considerou **ato imoral** a contratação de servidores públicos sem concurso para cargos de confiança em atividades de caráter técnico, pois a prática burlava a exigência de concurso público.

Princípio da Publicidade

O princípio da **Publicidade** exige a divulgação dos atos administrativos para garantir **transparência** e permitir o **controle social**. Ele assegura que a Administração Pública aja de forma clara e acessível, possibilitando que os cidadãos acompanhem suas ações.

Dois sentidos principais da Publicidade:

- **Transparência:**
 - Refere-se à **fiscalização** da administração pelos administrados. A publicidade garante que os cidadãos possam controlar os atos administrativos.
 - A **transparência ativa** acontece quando a administração divulga informações **de ofício**, sem necessidade de solicitação, como em portais de transparência.
 - A **transparência passiva** ocorre quando a administração fornece informações após um **pedido formal**, como nos casos de acesso à informação.
- **Publicação:**

- A publicação em **órgãos oficiais** é um requisito de **eficácia** para atos administrativos que geram **efeitos externos** ou envolvem **ônus para o patrimônio público**.
- Se o ato não for publicado adequadamente, pode não produzir seus efeitos jurídicos plenos.

Exceções ao Princípio da Publicidade:

Embora a regra geral seja a publicidade, existem **exceções** que devem ser aplicadas com **restrição**, para não violar o princípio da **proporcionalidade**:

- **Proteção de dados pessoais e direitos à honra e à intimidade.**
- **Segurança nacional.**
- **Informações classificadas** como sigilosas pela Administração.
- **Investigações policiais** em andamento, para garantir a eficiência das investigações.

Jurisprudências Relacionadas:

- **STF, ADPF 129/DF:** Reconheceu o direito à ampla liberdade de acesso às informações públicas, mas estabeleceu que, para restringir esse direito, é necessário que haja **previsão legal**, visando proteger a **intimidade** ou a **segurança nacional**, e que a restrição seja proporcional.
- **STF, ARE 652.777/SP:** Decidiu que a **publicação dos nomes e salários de servidores públicos** em portais de transparência é legítima e atende ao princípio da publicidade, pois garante o controle social.
- **STF, ADI 5371/DF:** Determinou que processos administrativos sancionadores de **agências reguladoras** devem obedecer ao princípio da publicidade, exceto nas situações previstas por lei para proteção de sigilo.
- **STF, MS 28.178/DF:** Reafirmou que as **verbas indenizatórias** para exercício da atividade parlamentar são de natureza pública e não podem ser mantidas em sigilo, pois violaria o princípio da publicidade.
- **STF, RE 593.727/DF:** Considerou que o direito à publicidade de processos administrativos deve ser limitado quando a **divulgação** possa prejudicar o **direito à privacidade** dos envolvidos.

Princípio da Eficiência

O princípio da **Eficiência** determina que a Administração Pública deve buscar a **melhor performance possível** na prestação de serviços e na gestão de recursos. Foi introduzido pela Emenda Constitucional 19/1998 e tem como foco a **qualidade** e **celeridade** no serviço público.

Eficiência na atuação pública:

- Os agentes públicos devem atuar com **rapidez, precisão e qualidade**, garantindo que suas ações gerem **resultados eficazes**.
- A eficiência exige que o servidor público tenha um **desempenho ótimo** no exercício de suas funções, sempre visando o **melhor resultado** para a sociedade.

Eficiência na organização da administração:

- A administração pública deve ser **organizada** de forma **racional**, com o objetivo de obter **melhores resultados** na utilização dos recursos disponíveis.
- A avaliação do desempenho dos servidores é um dos mecanismos previstos para garantir essa eficiência, permitindo **exonerações** em caso de desempenho insuficiente.

Avaliação de desempenho:

- A **avaliação periódica de desempenho** dos servidores é uma ferramenta para garantir que a administração funcione de forma eficiente.
- A **exoneração de servidores estáveis** é permitida em casos de desempenho insatisfatório, desde que haja um processo justo de avaliação.

Jurisprudências Relacionadas:

- **STF, RE 598.099/SP**: O STF decidiu que a exoneração de servidores por **desempenho insuficiente** é constitucional, desde que baseada em uma avaliação periódica que respeite os direitos dos servidores, atendendo ao princípio da eficiência.
- **STF, ADI 4.167/DF**: A corte reafirmou a constitucionalidade da avaliação de desempenho como um mecanismo essencial para garantir a **eficiência** no serviço público. Servidores que não atingem as metas estabelecidas podem ser afastados.
- **STF, ADI 2.238/DF**: O STF validou a necessidade de **avaliação especial** de servidores públicos durante o estágio probatório para verificar se atingem o nível de eficiência esperado antes de adquirirem estabilidade.
- **STF, MS 32.507/DF**: Reforçou que a exoneração de servidores com baixo desempenho deve respeitar o **devido processo legal**, garantindo transparência e eficiência no serviço público.
- **STF, ADI 2.135/ES**: Considerou que o princípio da eficiência permite que o **Tribunal de Contas** avalie a **economicidade** dos contratos administrativos, sem que isso interfira na discricionariedade dos gestores públicos, desde que a avaliação seja pautada na busca por melhores resultados com os recursos públicos.

Princípios Implícitos, Reconhecidos e Infraconstitucionais

Esses princípios, embora não estejam expressamente previstos na Constituição, são derivados da doutrina e da **legislação infraconstitucional**, sendo amplamente aplicados no regime jurídico administrativo. São pilares fundamentais que orientam a atuação da Administração Pública.

Supremacia do Interesse Público

Este princípio estabelece que, em caso de conflito entre o **interesse público** e o **interesse particular**, o **interesse público** deve prevalecer, desde que sejam respeitados os **direitos individuais** e garantias constitucionais.

- **Aplicações do Princípio:**

- **Poder de Polícia:** O Estado pode restringir atividades privadas para preservar o bem-estar coletivo, como fiscalizações sanitárias e de trânsito.
- **Intervenção na Propriedade Privada:** Exemplo disso é a **desapropriação** por utilidade pública.
- **Cláusulas Exorbitantes:** Em contratos administrativos, essas cláusulas conferem à Administração vantagens especiais, como a **alteração unilateral** do contrato.
- **Presunção de Legitimidade:** Os atos administrativos são presumidos válidos até que se prove o contrário.

Jurisprudência:

- **STF, RE 195.892/SP:** Decidiu que a desapropriação por utilidade pública é uma aplicação direta do princípio da **supremacia do interesse público**, garantindo o bem-estar social, desde que respeitada a devida indenização ao proprietário.
-

Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio impõe que a Administração Pública não pode dispor livremente dos **bens e interesses públicos**, sendo **guardiã** desses interesses em nome da coletividade. O administrador tem o **poder-dever** de agir sempre em prol do interesse público, sem liberdade para decidir **se** deve agir, mas sim **como** agir.

- **Características:**

- **Limitações e restrições:** A Administração não pode atuar de maneira prejudicial ao interesse público.
- **Obrigação de agir:** O administrador público é obrigado a tomar decisões que assegurem a preservação do interesse público, observando sempre a **legalidade** e o bem comum.

Jurisprudência:

- **STF, ADI 2.061/DF:** A Corte reafirmou que a Administração não pode transferir a gestão de serviços públicos sem respeitar o interesse coletivo, fundamentado no princípio da **indisponibilidade** do interesse público.
-

Razoabilidade e Proporcionalidade

Esses dois princípios estão interligados e visam **limitar o poder discricionário** da Administração Pública, assegurando que suas ações sejam **justas e adequadas** ao fim desejado.

- **Razoabilidade:** O agente público deve adotar medidas que sejam **racionais** e aceitáveis do ponto de vista lógico. Ato que não obedeçam ao bom senso podem ser anulados.
- **Proporcionalidade:** Estabelece que deve haver **equilíbrio** entre os meios utilizados e o fim almejado. A ação administrativa deve ser:
 - **Adequada:** O meio utilizado deve ser compatível com o objetivo pretendido.
 - **Necessária:** A ação deve ser a **menos gravosa** possível para atingir o objetivo.
 - **Proporcional:** O benefício deve ser maior que o prejuízo causado pela medida.

Jurisprudência:

- **STF, RE 429.570/PR:** O STF aplicou o princípio da proporcionalidade ao decidir que sanções administrativas devem ser **proporcionais** à gravidade da infração cometida, evitando excessos por parte da Administração.
-

Motivação

O princípio da **motivação** impõe que todos os atos administrativos, tanto **discricionários** quanto **vinculados**, devem conter a **fundamentação de fato e de direito** que justifique a sua prática. A Administração deve sempre indicar os **motivos** que embasam suas decisões.

- **Aplicações:**
 - A motivação é obrigatória em **todos os atos administrativos**, exceto na **exoneração de ocupantes de cargos em comissão** (ad nutum).
 - O princípio assegura **transparência** e possibilita o **controle judicial** e administrativo dos atos públicos.

Jurisprudência:

- **STF, MS 24.631/DF:** Reforçou que a falta de motivação pode levar à **nulidade do ato administrativo**, especialmente em atos que afetam os direitos dos administrados.
-

Especialidade

O princípio da **especialidade** está relacionado à **descentralização administrativa**. Ele prevê a criação de **entidades da administração indireta** (como autarquias, fundações e empresas públicas) para a realização de atividades específicas, conferindo **especialização** em determinadas funções.

- **Aplicação:**
 - Entidades como o **INSS** e as **agências reguladoras** são exemplos de órgãos criados com finalidades específicas, conforme o princípio da especialidade.

Jurisprudência:

- **STF, ADI 1.923/RJ:** Reafirmou que as autarquias devem seguir estritamente o princípio da **especialidade**, atuando apenas nas funções para as quais foram criadas.
-

Controle Finalístico ou Tutela Administrativa

Esse princípio se refere ao **controle** que a **Administração Direta** exerce sobre a **Administração Indireta**, a fim de garantir que as entidades descentralizadas atuem dentro do **princípio da especialidade**. Não há **hierarquia** entre a Administração Direta e Indireta, mas sim uma relação de **vinculação** e controle quanto aos fins.

- **Aplicação:**
 - A **tutela administrativa** permite que a Administração Direta assegure que autarquias e empresas públicas estejam agindo conforme o **interesse público** e os **objetivos** para os quais foram criadas.

Jurisprudência:

- **STF, RE 669.069/SP:** Decidiu que o controle finalístico não é uma interferência no poder decisório das autarquias, mas um mecanismo para garantir que suas ações estejam alinhadas com o **interesse público**.
-

Autotutela

A **Autotutela** é o poder que a Administração Pública tem de **anular seus próprios atos ilegais** ou **revogá-los por conveniência e oportunidade**, sem necessidade de intervenção judicial.

- **Anulação:** A Administração pode anular seus atos quando eles forem **ilegais**.
- **Revogação:** A revogação é possível quando os atos administrativos se tornam **inconvenientes** ou **inoportunos**, mesmo que legais.

⚠ **Distinção:** Não confundir **autotutela** com o **princípio da sindicabilidade**. A autotutela permite à Administração revisar seus próprios atos, enquanto a sindicabilidade diz que **todos os atos administrativos** podem ser controlados por algum órgão, seja no âmbito administrativo ou judicial.

Jurisprudência:

- **STF, Súmula 473:** A Administração pode **anular** seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou **revogá-los** por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Segurança Jurídica e Proteção à Confiança

O princípio da **Segurança Jurídica** assegura a **estabilidade das relações jurídicas** já consolidadas. Ele visa proteger os indivíduos de mudanças repentinas na interpretação das normas e garante que a administração respeite as expectativas legítimas dos cidadãos.

- **Vedação à aplicação retroativa** de nova interpretação de lei.
- **Fundamento da prescrição e decadência:** Evita que atos administrativos fiquem indefinidamente sujeitos a revisão.
- **Protege:**
 - **Direito adquirido**
 - **Ato jurídico perfeito**
 - **Coisa julgada**

Jurisprudência:

- **STF, RE 635.553/RS:** O Supremo decidiu que os Tribunais de Contas têm o prazo de 5 anos para julgar a **legalidade da concessão de aposentadorias**, pensões e reformas, contados a partir da chegada do processo, em respeito aos princípios da **segurança jurídica e confiança legítima**.

Contraditório e Ampla Defesa

O princípio do **Contraditório e da Ampla Defesa** assegura que os indivíduos tenham o **direito de ser ouvidos** e de **se defender** durante os processos administrativos e judiciais. Ele está relacionado ao **Devido Processo Legal**, previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

- **Contraditório:** Direito de tomar conhecimento das alegações da parte contrária e de **contrapor-se** a elas.
- **Ampla Defesa:** Direito de utilizar **todos os meios jurídicos** válidos para defender-se.

Jurisprudência:

- **STF, MS 24.268/DF:** Reafirmou a necessidade de garantir o **contraditório** e a **ampla defesa** em todos os processos administrativos, especialmente quando envolvem a **aplicação de sanções** ao servidor público.

Presunção de Legitimidade ou Veracidade