

1.27 QUADRO SINÓTICO

CONCEITO	<p>Helv Lopes Meirelles: "o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins deseados pelo Estado".</p> <p>Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "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 exercer e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública".</p> <p>José dos Santos Carvalho Filho: "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".</p> <p>Para concursos públicos, o conceito mais adequado parece ser o que combina os três elementos mencionados pelos referidos autores</p>
TAXINOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO	O Direito Administrativo é ramo do Direito Público na medida em que seus princípios e normas regulam o exercício de atividades estatais, especialmente a função administrativa.
DIREITO ADMINISTRATIVO VERSUS CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO	<p>Ciência da Administração consiste no estudo das técnicas e estratégias para melhor planejar, organizar, dirigir e controlar a gestão governamental, define os limites dentro dos quais a gestão pública (Ciência da Administração) pode ser validamente realizada.</p> <p>Direito Administrativo Não é ramo jurídico</p> <p>Estuda princípios e normas de direito Estuda técnicas de gestão pública</p> <p>Ciência deontológica (normativa) Ciência social</p> <p>Fixa limites para a gestão pública Subordina-se as regras do Direito Administrativo</p>

ADMINISTRAÇÃO BUCROCRÁTICA VERSUS ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	<p>Características</p> <p>a) toda autoridade baseada na legalidade;</p> <p>b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes;</p> <p>c) competência técnica como critério para seleção de pessoal;</p> <p>d) remuneração baseada na função desempenhada, e não pelas realizações alcançadas;</p> <p>e) controle de fins;</p> <p>f) ênfase em processos e ritos.</p> <p>MODELO DE ADMINISTRAÇÃO BUCROCRÁTICA</p> <p>Com o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19/98 e fortemente inspirada em uma concepção neoliberal de política econômica, pretendeu-se implementar outro modelo de administração pública: a administração gerencial.</p> <p>A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados, em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública.</p>
ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	<p>MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL</p> <p>Com o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n. 19/98 e fortemente inspirada em uma concepção neoliberal de política econômica, pretendeu-se implementar outro modelo de administração pública: a administração gerencial.</p> <p>A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados, em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública.</p>

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO BUCROCRÁTICA E A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	
Período-base	Administração burocrática: Antes de 1998 Administração gerencial: Após 1998
Norma-padrão	Lei n. 8.666/93 Emenda n. 19/98
Paradigma	A lei O resultado
Valores-chave	Hierarquia, forma e processo Colaboração, eficiência e parceria
Controle	Sobre meios Sob resultados
Institutos relacionados	Licitação, processo administrativo, curso público e estabilidade Contrato de gestão, agências executivas e princípio da eficiência
Característica	Autórefrente Orientada para o cidadão

"ESTADO EM REDE"

A teoria do "Estado em rede" foi criada como uma tentativa de aperfeiçoamento no modelo de administração pública gerencial. Superando a simples busca por resultados, o Estado em rede visa realizar uma gestão para a cidadania, transformando os indivíduos de destinatários das políticas públicas em "protagonistas na definição das estratégias governamentais". Seu principal desafio é incorporar a participação da sociedade civil organizada na priorização e na implementação de estratégias governamentais, fomentando a gestão regionalizada e a gestão participativa.

QUATRO CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS FUNDAMENTAIS

1^º) é um ramo recente;

2^º) não está codificado, pois sua base normativa decorre de legislação esparsa e codificações parciais;

3^º) adota o modelo inglês da jurisdição, ou seja, a forma de controle da administração;

4^º) é influenciado apenas parcialmente pela jurisprudência, uma vez que as manifestações dos tribunais exercem apenas influência indicativa.

CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DO OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	<p>Segundo Diogenes Gasparini (<i>Direito administrativo</i>, p. 3-6), podem ser mencionadas seis correntes principais dedicadas a apresentar um critério unitário para a conceituação do Direito Administrativo e consequentemente a definição de seu objeto:</p>
1) Corrente legalista:	considera que o Direito Administrativo resume-se ao conjunto da legislação administrativa existente no país. Tal critério é reducionista, pois desconsidera o papel fundamental da doutrina na identificação dos princípios básicos informadores do ramo;
2) Critério do Poder Executivo:	consiste em identificar o Direito Administrativo como o complexo de leis disciplinadoras da atuação do Poder Executivo. Esse critério é inaceitável porque ignora que a função administrativa também pode ser exercida fora do âmbito do Poder Executivo, como ocorre nas tarefas administrativas desempenhadas pelo Legislativo e pelo Judiciário (função atípica) e também cometidas a particulares por delegação estatal (exemplo: concessionários e permisscionários de serviço público);
3) Critério das relações jurídicas:	com base nesse critério, pretende-se definir o Direito Administrativo como a disciplina das relações jurídicas entre a Administração Pública e o particular. A insuficiência do critério é clara, pois todos os ramos do Direito Público possuem relações semelhantes e, além disso, muitas atuações administrativas não se enquadram no padrão convencional de um vínculo interpessoal, como é o caso da expedição de atos normativos e da gestão de bens públicos;
4) Critério do serviço público:	muito utilizado entre autores franceses na metade do século passado, tal critério considera que o Direito Administrativo tem como objeto a disciplina jurídica dos serviços públicos. O critério mostra-se, atualmente, insuficiente na medida em que a Administração Pública moderna desempenha muitas atividades que não podem ser consideradas prestação de serviço público, como é o caso do poder de polícia e das atuações de fomento (incentivo a determinados setores sociais);

5) Critério teleológico ou finalístico:	considera que o Direito Administrativo deve ser conceituado a partir da ideia de atividades que permitem ao Estado alcançar seus fins. Essa concepção é inconclusiva em razão da dificuldade em definir quais são os fins do Estado;
6) Critério negativista:	diante da complexa tarefa de identificar o objeto próprio do Direito Administrativo, alguns autores chegaram a sustentar que o ramo somente poderia ser conceituado por exclusão, isto é, seriam pertinentes ao Direito Administrativo as questões não pertencentes ao objeto de interesse de nenhum outro ramo jurídico. Tal modo de analisar o problema é insatisfatório por utilizar um critério negativo (cientificamente frágil) para estabelecer a conceituação.

Atualmente, tem predominado a adoção do **critério funcional**, segundo o qual o Direito Administrativo é o ramo jurídico que estuda a disciplina normativa da **função administrativa**, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la: Executivo, Legislativo, Judiciário ou particulares mediante delegação estatal.

Ao conceituar Direito Administrativo, afirmamos que é o ramo que estuda "princípios e normas". Assim, a regra jurídica seria todo comando de conduta estabelecido pelo Direito. Tais regras, por sua vez, seriam de dois tipos: a) *princípios* – regras gerais norteadoras de todo o sistema jurídico; b) *normas* – comandos específicos de conduta voltados à disciplina de comportamentos determinados.

Como todo ramo jurídico, o Direito Administrativo possui dois tipos de regras cogentes: os princípios e as normas. Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência são exemplos de princípios administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal).

DIFERENÇA ENTRE PRINCÍPIOS E NORMAS	
a) quanto à abrangência	os princípios disciplinam maior quantidade de casos práticos; enquanto as normas são aplicáveis a um número menor de situações concretas;
b) quanto à abstração do conteúdo	os princípios possuem um conteúdo mais geral dotado de aceitação do nível de abstração; já as normas têm um conteúdo reduzido à disciplina de certas condutas;
c) quanto à importância sistêmica	os princípios sintetizam os valores fundamentais de determinado ramo jurídico; enquanto as normas não cumprem tal papel dentro do sistema, apenas regulam condutas específicas;
d) quanto à hierarquia no ordenamento jurídico	como consequência da distinção anterior, os princípios ocupam posição hierarquicamente superior perante as normas, prevalecendo sobre elas em caso de conflito; as normas posicionam-se abaixo dos princípios na organização vertical do ordenamento, tendo a validade de seu conteúdo condicionada à compatibilidade com os princípios;
e) quanto à técnica para solucionar antinomias	os princípios enunciam valores fundamentais do ordenamento jurídico de modo que, havendo colisão entre dois ou mais princípios , emprega-se a lógica da cedência recíproca , aplicando-se ambos, simultaneamente, mas com os conteúdos mitigados; enquanto no conflito entre normas surge uma questão de validade, utilizando-se da regra do tudo ou nada , de modo que uma norma é aplicada afastando a incidência da outra.
f) quanto ao modo de criação	os princípios jurídicos são revelados pela doutrina num processo denominado abstração indutiva , pelo qual as regras específicas são tomadas como ponto de partida para identificação dos valores fundamentais inerentes ao sistema (princípios). Desse modo, o

REGRAS, PRINCÍPIOS E NORMAS

g) quanto ao conteúdo prescritivo	papel desempenhado pelo legislador na criação de um princípio jurídico é indireto, pois, após criar as diversas normas do sistema, cabe à doutrina identificar os princípios fundamentais ali contidos; ao contrário das normas, que são criadas diretamente pelo legislador, os princípios têm conteúdo valorativo que, muitas vezes, não prescreve uma ordem específica para regulação de comportamentos; enquanto o conteúdo das normas sempre se expressa por meio de um dos três modos deônticos existentes: permitido, proibido e obrigatório. Toda norma jurídica permite, proíbe ou obriga determinada conduta humana.
--	---

COMPARAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E NORMAS		
	Princípios	Normas
Força cogente	Força cogente máxima	Força cogente máxima
Abstrangência	Atingem maior quantidade de casos práticos	Disciplinam menos casos
Abstração do conteúdo	Conteúdo mais geral	Conteúdo mais específico
Importância sistêmica	Enunciam valores fundamentais do sistema	Somente disciplinam casos concretos
Hierarquia no ordenamento	Hierarquia superior	Hierarquia inferior
Técnica para solucionar antinomias	Cedência recíproca	Lógica do tudo ou nada
Modo de criação	Revelados pela doutrina	Criadas diretamente pelo legislador
Conteúdo prescritivo	Podem não ter modal deôntico	Sempre têm no conteúdo um modal deôntico: "permitido", "proibido" ou "obrigatório"

OBJETO IMEDIATO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	São os princípios e normas que regulam a função administrativa.
OBJETO MEDIATO DO DIREITO ADMINISTRATIVO	As normas e os princípios administrativos têm por objeto a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos da Administração Pública.

DIREITO ADMINISTRATIVO COMO "DIREITO COMUM"		
CONCEITO DE DIREITO COMUM – fonte à qual se deve recorrer para suprir lacuna existente em ramo especializado.	Direito Privado	Direito Público
O Direito Civil é o direito comum dos ramos de Direito Privado. Assim, por exemplo, havendo uma lacuna no direito empresarial incapaz de ser preenchida mediante soluções internas desse ramo, cabe ao operador do direito recorrer às regras análogas de Direito Civil.	O Direito Administrativo é o direito comum dos ramos do Direito Público. As soluções jurídicas aplicáveis a problemas privados não servem de modelo para dirimir adequadamente controvérsias que envolvem o Estado. São as normas e os princípios administrativos que o operador do direito deve recorrer na hipótese de lacuna nos ramos juspublicísticos.	

PRESSUPOSTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	<p>O surgimento do Direito Administrativo, entendido como complexo de regras disciplinadoras da atividade administrativa, somente foi possível devido a dois pressupostos fundamentais:</p> <p>1) a subordinação do Estado às regras jurídicas, característica surgida com o advento do Estado de Direito e</p> <p>2) a existência de divisão de tarefas entre os órgãos estatais.</p>
---	---

AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A existência de um **objeto próprio** (regras de direito disciplinadoras do exercício da função administrativa) e a existência de **princípios específicos** (legalidade, impossibilidade, moralidade etc.) são fatores suficientes para conferir **status de ramo autônomo**.

Estado é um povo situado em determinado território e sujeito a um governo.

Governo é um conceito que sofreu importante alteração de conteúdo. A concepção clássica considerava que governo era sinônimo de Estado, isto é, a somatória dos três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Atualmente, porém, governo, em sentido subjetivo, é a **cúpula diretiva do Estado**, responsável pela condução dos altos interesses estatais e pelo **poder político**, e cuja composição pode ser modificada mediante eleições.

Poder Executivo é o complexo de órgãos estatais verticalmente estruturados sob direção superior do "Chefe do Executivo" (Presidente da República, Governador ou Prefeito, dependendo da esfera federativa analisada). Junto com o Legislativo e o Judiciário, o Executivo compõe a tripartição dos Poderes do Estado.

Administração Pública (com iniciais maiúsculas) é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas).

Administração pública (com iniciais minúsculas) ou **poder executivo** (com minúscula) são expressões que designam a **atividade consistente na defesa concreta do interesse público**.

SENTIDOS DA EXPRESSÃO – "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA"

1º – Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal

2º – Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional

É o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa.

Mais adequadamente denominada "administração pública" (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público.

1º) o exercício do poder de polícia

2º) a prestação de serviços públicos

3º) a realização de atividades de fomento

LEMBRAR: As três tarefas fundamentais da Administração Pública moderna são: poder de polícia, serviço público e fomento.

4º) atividade de intervenção

TAREFAS PRECIPUAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MODERNA

Sem relevante fundamento doutrinário, os concursos públicos começaram a fazer referência a uma quarta tarefa precípua da Administração moderna: a atividade de intervenção , subdividida nas categorias:	
a) intervenção na propriedade privada:	compreende todas as ações estatais de limitação da propriedade em favor do interesse público, visando o cumprimento do princípio da "função social da propriedade" (art. 5º, XXIII, da CF);
b) intervenção no domínio econômico (regulação):	consiste nas atividades estatais de disciplina, normatização e fiscalização dos agentes econômicos;
c) intervenção no domínio social:	trata-se da atuação do Estado voltada a apoiar os economicamente hipossuficientes com o objetivo, por exemplo, de reduzir as desigualdades sociais.

INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Interpretação é o processo técnico que revela, a partir do texto legal, o sentido e o alcance das normas e sanções jurídicas. Hermenêutica é a parte da Filosofia do Direito que estuda a interpretação de normas jurídicas.

A interpretação das regras do Direito Administrativo está sujeita aos princípios hermenêuticos gerais estudados pela Filosofia do Direito e, subsidiariamente, às regras interpretativas próprias do Direito Privado.

Fonte é o local de onde provém. No Direito, as fontes são os fatos jurídicos de onde as normas emanam. As fontes jurídicas podem ser de dois tipos:

- a) *primárias, maiores ou diretas*: são o nascedouro principal e imediato das normas; e
- b) *secundárias, menores ou indiretas*: constituem instrumentos acessórios para originar normas, derivados de fontes primárias.

No Direito Administrativo, somente a lei constitui fonte primária na medida em que as demais fontes (secundárias) estão a ela subordinadas. Doutrina, jurisprudência e costumes são fontes secundárias.

Dois são os sistemas de controle das atividades administrativas: a) sistema da jurisdição (modelo inglês); e b) sistema do contencioso administrativo (modelo francês).

No sistema de jurisdição uma todas as causas, mesmo aquelas que envolvem interesse da Administração Pública, são julgadas pelo Poder Judiciário. Conhecido como modelo inglês, por ter como fonte inspiradora o sistema adotado na Inglaterra, é a forma de controle existente atualmente no Brasil.

O sistema do contencioso administrativo, ou modelo francês, é adotado especialmente na França e na Grécia. O contencioso administrativo caracteriza-se pela repartição da função jurisdicional entre o Poder Judiciário e tribunais administrativos. Nos países que adotam tal sistema, o Poder Judiciário decide as causas comuns, enquanto as demandas que envolvam interesse da Administração Pública são julgadas por um conjunto de órgãos administrativos encabeçados pelo Conselho de Estado.

IMPORTANTE: A Constituição Federal de 1988 adotou o sistema da jurisdição (art. 5º, XXXV). Entretanto, já houve previsão constitucional de contencioso administrativo no Brasil. Sob a égide da Carta de 1967, a Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977, autorizou a criação de contenciosos administrativos federais e estaduais para decisão de questões fiscais, previdenciárias e de acidentes de trabalho, mas que nunca chegaram a existir ("Art. 203. Poderão ser criados contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, para a decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive relativas a acidentes de trabalho").

COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

A competência para criar leis sobre Direito Administrativo, em regra, é **CONCORRENTE**, art. 24, II, CF, entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Municípios que não participam de competências concorrentes, também podem criar leis sobre Direito Administrativo, não com base na competência concorrente, mas a partir do interesse local (art. 30, I, da CF).

EXCEÇÃO – É o caso da competência para legislar sobre **desapropriação, que é privativa da União** (art. 22, II, da CF).

RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é basicamente disciplinado por meio de lei ordinária, promulgada pelo parlamento da entidade federativa competente para legislar a matéria objeto da lei. Porém, alguns poucos temas de Direito Administrativo estão constitucionalmente submetidos à reserva de Lei Complementar, só podendo ser veiculados por esta espécie normativa. É o caso, principalmente, da definição das áreas de atuação das funções governamentais (art. 37, XIX, da CF).

INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI	<p>O processo para criação de uma lei, conhecido como processo legislativo, inicia-se com a elaboração de um projeto de lei. Este, na maioria das vezes, pode ser feito tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. Essa é a regra geral no Direito Administrativo: a competência para iniciativa do projeto de lei é comum entre o Legislativo e o Executivo da esfera federativa habilitada constitucionalmente para legislar sobre a matéria.</p> <p>Entretanto, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cria exceções a essa regra, preservando que são de iniciativa reservada ao Presidente da República as leis que:</p> <p>I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;</p> <p>II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.</p>
--------------------------------------	--

FUNÇÃO ADMINISTRATIVA	<p>É aquela exercida preponderantemente pelo Poder Executivo, com caráter infralegal e mediante a utilização de prerrogativas instrumentais.</p> <p>A característica fundamental da função administrativa é a sua absoluta submissão à lei. O princípio da legalidade consagra a subordinação da atividade administrativa aos ditames legais. Trata-se de uma importante garantia do Estado de Direito: a Administração Pública só pode fazer o que o povo autoriza, por meio de leis promulgadas por seus representantes eleitos. É o caráter infralegal da função administrativa.</p>
------------------------------	---

FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNÇÃO DE GOVERNO	<p>Governo, em sentido objetivo, é a atividade de condução dos altos interesses do Estado e da coletividade. É a atividade diretiva do Estado. O ato de governo, ou ato político, diferencia-se do ato administrativo por duas razões principais: 1º) o ato de governo tem sua competência estrita e diretamente da Constituição (no caso do ato administrativo, é da lei); 2º) o ato de governo é caracterizado por uma acentuada margem de liberdade, ou uma ampla discricionariedade, ultrapassando a liberdade usualmente presente na prática do ato administrativo.</p>	
QUADRO COMPARATIVO ENTRE FUNÇÃO DE GOVERNO E FUNÇÃO ADMINISTRATIVA		
Quem exerce	Função de governo	Função administrativa
Fundamento	Poder Executivo	Poder Executivo (regra geral)
Margem de liberdade	Alta discricionariedade	Legal
Exemplos de atos	Declaração de guerra, intervenção federal	Regulamentos, decretos, portarias, licenças

TENDÊNCIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO	<ol style="list-style-type: none"> 1) constitucionalização de temas administrativos 2) petrificação do Direito Administrativo 3) codificações parciais 4) fuga para o direito privado 5) relativização dos supraprincípios 6) objetivação das teorias 7) colaborativismo 8) diluição da responsabilidade estatal 9) quinquênização de prazos 10) personificação dos contratos administrativos 11) inversão das fases licitatórias 12) objetivação da responsabilidade 13) desagenção
---	---

DEZ DICAS "TOMAHAWK" PARA A VÉSPERA DA PROVA	<ol style="list-style-type: none"> 1) Todo procedimento administrativo deve garantir contraditório e ampla defesa 2) Predominam no Direito Administrativo prazos de 5 anos 3) A Administração Pública sempre pode agir de ofício 4) A responsabilidade na prestação de serviços públicos é sempre objetiva 5) Na prestação indireta de serviços públicos, a responsabilidade principal é do prestador, e o Estado responde subsidiariamente 6) Toda atividade da Administração Pública está sujeita a controle judicial, exceto quanto ao mérito dos atos discricionários 7) A Administração nunca precisa de autorização judicial para agir 8) Na dúvida, marque "lei ordinária" 9) Na dúvida, assinale "competência da União" 10) Em provas de múltipla escolha, sempre marque a alternativa heterogênea
---	--