

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

DIREITO ADMINISTRATIVO

Luís Carlos Cancellier de Olivo



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivos autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

O49d Olivo, Luiz Carlos Cancelier de
Direito administrativo / Luiz Carlos Cancelier de Olivo. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
162p. : il.

Bacharelado em Administração Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-092-6

1. Direito administrativo. 2. Direito – História. 3. Administração pública.
4. Responsabilidade administrativa. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 341.3

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Marcos Baptista Lopez Dalmau

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Liliane Carneiro dos Santos Ferreira

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Joselino Goulart Junior

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelon
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelon
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTORES DO CONTEÚDO

Luís Carlos Cancellier de Olivo

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn
Silvia dos Santos Fernandes

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Lívia Remor Pereira

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Editoração
Lívia Remor Pereira

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Mara Aparecida Siqueira

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	11
-------------------	----

Unidade 1 – Gênese e evolução do Direito Administrativo

Direito Administrativo como ramo do Direito Público.....	17
História e Princípios do Direito Administrativo	19
O Direito Administrativo no Brasil	22
O ensino do Direito Administrativo	22
Princípios da Administração Pública	25

Unidade 2 – Agentes públicos

Categorias de Agentes Públicos.....	33
Espécies de agentes públicos.....	35
Regime jurídico.....	37
Estatutários	38
Celetistas.....	39
Emprego público	39
Regime especial.....	40
Competência Organizacional	41
Cargos e funções públicos	42

Acumulação de cargos públicos	45
Condições de acesso aos cargos públicos.....	46
Seleção por concurso	47
Sistema remuneratório dos agentes públicos	50
Fixação e alteração da remuneração e do subsídio.....	51
Teto das remunerações e subsídios.....	52
Irredutibilidade de remuneração e de subsídio	54
Direitos dos servidores	56
Férias e décimo terceiro salário	56
Licenças	57
Direito de greve e sindicalização	57
Aposentadoria e pensão	59
Modalidades de aposentadoria	60
Responsabilidade do servidor	62
Responsabilidade civil	62
Responsabilidade penal	63
Responsabilidade administrativa	64

Unidade 3 – Atos e fatos jurídicos

Os atos que movimentam a Administração Pública	69
Elementos do ato administrativo	71
Atributos do ato administrativo	73
Discricionariedade e vinculação	74
Formalização dos atos administrativos.....	75
Desfazimento dos atos administrativos	76
Prescrição dos atos inválidos.....	77

Poder de polícia.....	79
Intervenção na propriedade privada	82

Unidade 4 – Serviço público e função pública

A organização da Administração Pública.....	89
Estrutura da Administração Pública brasileira.....	91
Administração Direta	91
Administração Indireta.....	93
Autarquia	96
Fundações.....	100
Empresa pública e sociedade de economia mista	101
Entidades paraestatais (em colaboração).....	104
Ordens e Conselhos Profissionais.....	104
Fundações de apoio	105
Serviços sociais autônomos	106
O terceiro setor e o direito administrativo brasileiro	107
Organizações sociais.....	107
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	109

Unidade 5 – Licitação e Contrato Administrativo

Previsão Constitucional	117
A licitação.....	119
Modalidades.....	122
Tipos.....	124
Dispensa e inexigibilidade de licitação	125

Anulação e revogação da licitação	127
Contratos Administrativos	129
Regime jurídico	130
Contratos de concessão	131
Contrato de gestão	133
Convênios administrativos	134
Consórcios públicos	137

Unidade 6 – Transparência e controle da Administração

Transparência na gestão pública	143
Controle da Administração	145
Controle interno	146
Controle externo.....	147
Crimes contra a Administração Pública	151

Considerações finais	155
----------------------------	-----

Referências	156
-------------------	-----

Minicurrículo	160
---------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Neste início de século, a atividade do administrador está intimamente ligada ao setor público. Neste sentido, este curso de Ciências da Administração Pública se constitui em uma oportunidade privilegiada para todos que procuram aliar o estudo das teorias da administração privada aos principais institutos que regulamentam a Administração Pública.

O Direito Administrativo, como ensina o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, é muito mais do que um conjunto de normas definidoras dos poderes da Administração. Constitui-se em um sistema jurídico que, em defesa do cidadão, impõe limites à atuação dos administradores públicos.

Os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência são garantias de que o interesse público, que deve mover a ação estatal, terá sempre em vista o respeito aos direitos individuais.

Um momento importante na rede de conexões entre a Administração Pública e o setor privado se dá no procedimento de licitação e de contratação de obras, de serviços ou de compras pelo Poder Público. É nesse momento que a iniciativa privada é chamada a cogerir os negócios públicos, e sobre eles esta assume também a sua parte de responsabilidade, ao lado dos ganhos financeiros previstos e ajustados.

O administrador é acima de tudo um profissional bem informado, capaz de produzir conhecimentos e de utilizar todo o manancial de dados à sua disposição para tomar decisões que resultem em diferenciais competitivos para si e para a organização onde

trabalha. Uma das áreas em que as informações são imprescindíveis para o bom desempenho da atividade é a jurídica.

Os temas propostos nesta disciplina estão interligados e formam uma sequência, a começar pelas pessoas que atuam nas organizações públicas e pelos atos que elas praticam. Dentre os atos administrativos, destacam-se os procedimentos mais complexos, o da licitação e do contrato. De tudo o que se faz resulta a avaliação, a responsabilidade e o controle interno e externo.

Essas informações jurídicas podem ser também estudadas e compreendidas em conexão com os temas de Contabilidade, notadamente aqueles que tratam da responsabilidade fiscal.

A máquina administrativa passou por processos relevantes de modificação nas décadas mais recentes. Não menos interessante é a distinção entre os métodos burocráticos e gerenciais. O que é necessário, neste momento, é garantir que o princípio constitucional da eficiência seja cumprido e não se torne mais uma letra morta no papel.

Isso é possível a partir da reformulação do quadro de agentes públicos, de sua qualificação permanente, da difusão do conhecimento e da constante atualização dos meios tecnológicos disponíveis. É o caso deste curso de graduação a distância, chancelado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Os temas estudados na administração privada, como gestão de pessoas, planejamento estratégico, teoria dos jogos, empreendedorismo e inteligência competitiva, devem ser utilizados para tornar sempre eficiente a estrutura administrativa pública, tendo em vista melhoria dos serviços prestados e o respeito com a aplicação dos recursos arrecadados.

Se a tais conhecimentos for agregado o dado jurídico de Direito Administrativo, o estudante de Administração adquire um elemento distintivo que o colocará em franca vantagem no mercado de trabalho.

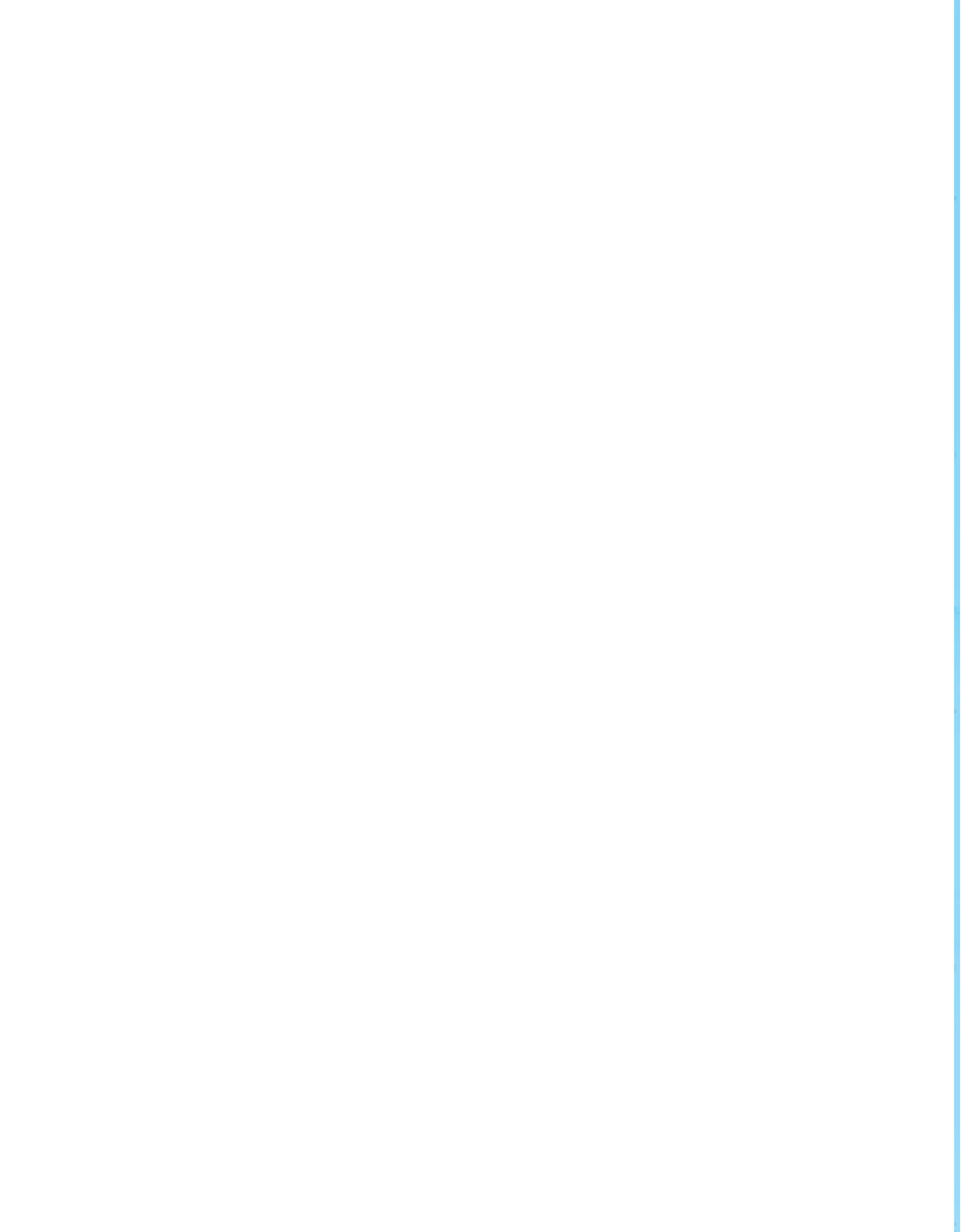
A partir dessas considerações, esclarecemos que o objetivo da nossa disciplina é possibilitar que você tenha um conhecimento introdutório sobre os principais temas que dizem respeito ao Direito Administrativo. Servidores públicos, atos administrativos, licitação,

contrato, estrutura da Administração Pública e controle, tanto interno quanto externo, são alguns deles.

No exercício de nossas atividades profissionais como administradores públicos, é necessário levar em conta e dar efetividade aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. Daí a relevância desta disciplina na sua formação profissional.

Estudar e conhecer o temário proposto neste semestre é uma oportunidade que não deve ser desperdiçada. Portanto, aproveite e, nos seus estudos, conte conosco.

Professor Luis Carlos Cancellier de Olivo



UNIDADE 1

GÊNESE E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Relatar a história do Direito Administrativo;
- ▶ Identificar os ramos do Direito;
- ▶ Conhecer os institutos de Direito Público que movimentam a Administração Pública;
- ▶ Enumerar os princípios exclusivos da Administração Pública; e
- ▶ Identificar os princípios constitucionais da Administração Pública.

DIREITO ADMINISTRATIVO COMO RAMO DO DIREITO PÚBLICO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina *Direito Administrativo*. Esta primeira Unidade traz um pequeno histórico da criação do Direito Administrativo e de sua importância para um administrador e, também, é um importante referencial para embasar as próximas Unidades.

Leia-a com atenção. Se tiver dúvidas, releia a Unidade a fim de esclarecê-las nas indicações da seção complementando e, ainda, junto ao seu tutor por meio do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

Bons estudos!

Para iniciarmos nossa discussão, é importante destacarmos que no Brasil são duas as grandes áreas do Direito: Direito Privado e Direito Público.

Fazem parte do Direito Privado: o Direito Civil, o Comercial e o Trabalhista. E, no Direito Público, estão o Direito Constitucional, o Administrativo, o Penal, o Tributário e o Financeiro. Quando estudamos o Direito Administrativo, a primeira noção que surge é a do princípio da supremacia, do interesse público sobre o privado, e a sua indisponibilidade pelo poder público. Ou seja, toda ação da Administração Pública é um dever para com o cidadão que é contribuinte, eleitor, **jurisdicionado*** etc. O Estado tem, por exemplo, o poder de polícia para lacrar um estabelecimento irregular. Na verdade, se o estabelecimento está nessa condição, o Estado tem o dever de interdita-lo. O poder então se transforma em dever.

***Jurisdicionado** – é todo aquele que está sob jurisdição, ou seja, sob o julgamento de um juiz. Fonte: Elaborado pelo autor.

Se a autoridade pública responsável pela Vigilância Sanitária não age em uma situação como essa, ela é responsabilizada por omissão, visto que a abertura de um estabelecimento privado irregular – como um cinema ou um restaurante – causa dano e insegurança ao público.

Com base nesse exemplo, podemos afirmar que o interesse público se sobrepõe ao interesse do particular e o Estado, por sua vez, não pode atuar de outra forma que não seja levando em conta esse princípio, pois o interesse público é indisponível. Ou seja, o Estado tem o dever de agir. Essa é a noção de Direito Administrativo adotada no Brasil. Ela segue o modelo francês, que, com a **Revolução de 1789**, criou as bases do Estado de Direito Democrático a partir dos princípios filosóficos da liberdade, da igualdade e da fraternidade, de um lado, e da separação entre as funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, de outro.

Para conhecer detalhes da Revolução Francesa (1789), acesse <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/rev_francesa.htm>.



Saiba mais

Pessoa de direito privado

Pessoa jurídica: é a entidade abstrata com existência e com responsabilidade jurídica. Exemplos: associações, empresas, companhias, legalmente autorizadas. Podem ser de Direito Público (União, Unidades Federativas, Autarquias etc.) ou de Direito Privado (empresas, sociedades simples, associações etc.). Para efeitos do imposto de renda, empresas individuais são equiparadas às pessoas jurídicas. Pessoa física: é a pessoa natural, isto é, todo indivíduo (homem ou mulher), desde o nascimento até a morte. A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida. Para efeito de exercer atividade econômica, a pessoa física pode atuar como autônomo ou como sócio de empresa ou de sociedade simples, conforme o caso. Fonte: Adaptado de Michaelis (2009).

Assim, destacamos que estudar Direito Administrativo é importante, pois possibilita conhecer as regras jurídicas que permitem o funcionamento da Administração Pública. Essas regras (normas, leis, atos) fornecem meios para um relacionamento mais equilibrado entre a [pessoa de direito privado](#).

O Estado deve ser o primeiro a respeitar as leis que cria. Logo, é muito importante, tanto para o ele quanto para o cidadão, que o Estado se submeta às leis. De acordo com o artigo 5º da **Constituição Brasileira de 1988**, a lei é igual para todos.

As normas de Direito Administrativo, por sua vez, procuram obrigar o Estado a respeitar esse princípio constitucional, e, quando isso não acontece, o próprio ordenamento jurídico brasileiro estabelece as possibilidades de punição e controle.

HISTÓRIA E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é uma área do Direito Público recente, pois nasceu com a Revolução Francesa. Até então, não existiam leis específicas para regulamentar a estrutura e a organização da Administração Pública e para definir as atribuições dos seus responsáveis. Somente com a **Lei de Pluviose** é que foi concedida organização jurídica à Administração Pública na França. Essa lei é apontada como o primeiro impulso do Direito Administrativo. **Estatuiu*** os *conseils de préfecture* – conselhos de prefeitura, ou conselhos de governo civil presididos pelos prefeitos, que atuavam circunscritos aos litígios previamente definidos.

Outro importante fato na existência do Direito Administrativo tem cerne na criação do Conselho de Estado Francês, o *Conseil d'État*, pela Constituição de maio de 1872. Entre as construções jurisprudenciais que emergiram com a Carta constitucional francesa, e hoje incorporadas ao regime jurídico de inúmeros países, estão:

- ▶ a flexibilização das condições de recursos por excesso de poder;
- ▶ a distinção da responsabilidade do Estado e de seus funcionário; e
- ▶ a teorização dos contratos administrativos e dos demais princípios, hoje incorporados ao regime jurídico de inúmeros países.

Do francês, “chuvoso”, pode ser traduzido como a lei de 28 de fevereiro de 1800.

***Estatuir** – estabelecer por meio de estatuto, decreto, lei etc.; decretar; pôr em vigor; instituir; estabelecer, determinar. Fonte: Houaiss (2009).

 **Saiba mais****Caso Blanco**

A menina Agnès Blanco foi atropelada por um vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Tabaco, de exploração do Estado, em 1873, em Bordeaux, na França. O pai da menina acionou a justiça, com um pedido de indenização alegando a responsabilidade civil do Estado por prejuízos causados a terceiros, em face das atividades de seus agentes. O pedido chegou ao Conselho de Estado Francês, que decidiu pela responsabilização do Estado pela reparação dos danos causados à menina atropelada. Fonte: <<http://tinyurl.com/n32r7f>>. Acesso em: 18 maio 2010.

Nesse contexto, a decisão mais célebre do Conselho de Estado Francês refere-se ao [caso Blanco](#), cuja solução datada de 1873 comportou a construção do princípio da responsabilidade do Estado.

De início, segundo Di Pietro (2006), o caso Blanco implicou um conflito de competência entre o Conselho de Estado e a Corte de Cassação do Tribunal de Conflitos – a quem incumbia a resolução de conflitos entre a jurisdição comum e a administrativa.

Ao assentar, pela primeira vez, a competência do Conselho de Estado pelo critério da natureza pública dos serviços ensejadores do dano, essa corte entendeu que aquele Conselho deveria julgar a questão em termos publicísticos, informados por

princípios próprios, em detrimento das regras civilistas.

Desde então, a doutrina jurídica tem evocado a contribuição desse Conselho para o Direito Administrativo, principalmente após o acolhimento pela Constituição Francesa de 1958 dos princípios administrativos, reiteradamente elaborados e reconhecidos pelo Conselho de Estado.

A historiografia do Direito Administrativo, todavia, comporta registros dissonantes da versão dominante sobre o seu nascimento, tanto pela ótica de sua materialidade, expressa pela Lei 28 Pluviose, quanto pelos seus fundamentos declarados, associados à Revolução Francesa e à contenção do poder soberano.

Dentro dessa lógica, a desvinculação do Direito Administrativo do Direito Civil pelo próprio *Conseil d'État*, na França, por meio das construções jurisprudenciais emanadas daquela Corte Administrativa, decorreu de uma postura “ativista e insubmissa daquele órgão administrativo à vontade do parlamento” (DI PIETRO, 2006, p. 5) sendo configurada mais como uma decisão autovinculativa do Poder Executivo do que uma expressão da vontade geral.

Considerando o exposto, propomos a seguinte reflexão: a justiça administrativa criada e até mesmo a Lei de Pluviose representariam o fim dos pressupostos absolutistas ou, na verdade, a sua continuidade?

Medauar (2005, p. 11), ao assentar que não é mesmo crível o entendimento de uma ruptura total, de um “prodígio” ou de uma condescendência da nova ordem dominante, contemporiza:

Melhor se configura a orientação que leva em conta os dois aspectos, sem extremos, para vincular o Direito Administrativo à Revolução Francesa em termos de princípios, não em virtude da origem de um tipo de organização; e para levar em conta noções e mesmo práticas do Antigo Regime acolhidas em parte pelo direito em formação, embora em outro contexto sociopolítico.

É certo também que, além do repertório jurisprudencial prolatado pelo Conselho de Estado Francês, outros fatores contribuíram para a formação do Direito Administrativo. Esses primeiros impulsos são identificados nas obras de Romagnosi, na Itália, em 1814; de Macarel, na França, em 1818; e com a criação, na Universidade de Paris, de uma cátedra de Direito Público e Administrativo no ano de 1819.

A formação do Direito Administrativo não aconteceu de forma linear em todos os países nem como efeito residual da Revolução Francesa de 1789. Nos sistemas anglo-americanos, por exemplo, esta disciplina (Direito Administrativo) apresenta um desenvolvimento distinto, no qual podem prevalecer as regras emanadas do direito privado, conforme o tipo de Estado adotado.

O DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Saiba mais

Capitanias

Entre os anos de 1534 e 1536, o rei de Portugal, D. João III, dividiu o território brasileiro em faixas de terras conhecidas como Capitanias Hereditárias, que foram doadas para nobres e pessoas de confiança do rei, os donatários. Eles tinham a função de administrar, colonizar, proteger e desenvolver as regiões. Em troca desses serviços, os donatários tinham a permissão de explorar as riquezas minerais e vegetais da capitania. Fonte: <<http://www.historiadobrasil.net/capitaniashereditarias/>>. Acesso em: 13 out. 2010.

No Brasil, no Período Colonial – quando os donatários das capitanias eram contemplados com o poder absoluto pelo monarca português –, mesmo com a criação do governo-geral, subsistiu o exercício indissociado de poder e de funções (administrativas, judiciais e legislativas). Essa situação fora interrompida pela instauração do Império, quando já se afigurava a separação dos poderes.

Ainda assim, o Direito Administrativo não foi objeto de criação de uma justiça especializada ou independente, uma vez que o Conselho de Estado previsto pela Constituição Brasileira de 1824 – regulado pela Lei n. 234, de 23 de novembro de 1841 e extinto em 1889 – figurava, apenas, como órgão consultivo superior do imperador.

O ENSINO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

No Brasil, o desenvolvimento da disciplina **Direito Administrativo** é registrado a partir da criação das cadeiras pertinentes nas faculdades de Direito de São Paulo e Olinda (transferida para Recife), no ano de 1851. Estas ainda eram influenciadas pela doutrina europeia e regidas, respectivamente, por Antônio Joaquim Ribas e Vicente Pereira do Rego. Este último,

segundo Caio Tácito (*apud* GASPARINI, 2005, p. 40), foi o primeiro sistematizador do Direito Administrativo na América Latina, com a publicação: *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*, em 1857.

A partir desse marco, emergiram as primeiras construções doutrinárias, claramente influenciadas pelos modelos franceses, expressas pelos seguintes autores e obras: Prudêncio Gireldes Tavares da Veiga Cabral (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1859); Visconde do Uruguai, que se debruçou sobre os repertórios de jurisprudência brasileiros e europeus (*Ensaio sobre o Direito Administrativo Brasileiro*, 1862); Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça (*Excerto de Direito Administrativo Pátrio*, 1865); Antônio Joaquim Ribas (*Direito Administrativo Brasileiro*, 1866); e José Rufino de Oliveira (*Epítome de Direito Administrativo*, 1884).

Como os mais importantes doutrinadores brasileiros contemporâneos, segundo as anotações de Cretella Júnior (1994, p. 167-168) e de Gasparini (2005, p. 41-42), figuram os nomes de Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo Figueiredo Moreira Neto, Carlos Pinto Coelho Mota, Edimur Ferreira de Faria, Lúcia Valle Figueiredo, Juarez Freitas, Álvaro Lazzarini, José dos Santos Carvalho Filho, Odete Medauar, Carlos Ari Sundfeld, Wolgran Junqueira Ferreira, Toshio Mukai, Márcio Cammarosano, Weida Zancaner Brunini, Marçal Justen Filho, Jessé Torres Pereira Júnior, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Edgar Guimarães, Sidney Bittencourt e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Entre todos esses publicistas, assim chamados os grandes mestres dedicados ao Direito Público, um nome merece destaque, o de Hely Lopes Meirelles (1917-1990), autor da mais conhecida obra geral de Direito Administrativo Brasileiro, publicada e reiteradamente atualizada, mesmo após a sua morte, de visão predominantemente didática, como o próprio autor prefaciava (1990, p. VII):

Não é livro para mestres, nem para teóricos do Direito. É um modesto compêndio para estudantes e para os que se defrontam, na prática, com problemas jurídicos de Administração Pública.

Mas, em sentido contrário ao de suas expectativas, as lições legadas por Meirelles ainda hoje são as que mais ilustram e informam as decisões dos Tribunais brasileiros.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios que regem a Administração Pública estão contidos na Constituição brasileira, em especial no seu artigo 37.

Artigo 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

Para melhor entendimento desses princípios constitucionais, veja a descrição apresentada a seguir:

- ▶ **Legalidade:** para o direito comum, o princípio da legalidade significa que o cidadão pode fazer tudo aquilo que a lei não o proíba. Para o Direito Administrativo, a legalidade impõe ao administrador a obrigação de fazer, ou deixar de fazer, exatamente aquilo que a lei estabelece de forma determinada, como a obrigatoriedade de realizar concurso público para ingresso em cargo de provimento efetivo.
- ▶ **Impessoalidade:** por esse princípio cabe ao administrador público agir no sentido de atender a todos, sem preferência ou favorecimento em função de ligações políticas ou partidárias. Por isso o ato de um funcionário público representa uma vontade da administração. O administrador não age em seu próprio nome, mas em nome do Estado, quando atesta a validade de um documento, por exemplo.

***Probidade** – qualidade do que é probo; integridade, honestidade, retidão. Fonte: Houaiss (2009).

- ▶ **Moralidade:** o princípio da moralidade impõe ao administrador agir de maneira ética, com **probidade***, considerando que o interesse público se sobrepõe ao interesse particular. A acumulação ilícita de dois cargos públicos é um bom exemplo de afronta ao princípio da moralidade.
- ▶ **Publicidade:** todas as pessoas têm direito de saber o que a administração faz, por isso os seus atos são públicos e devem ser publicados nos órgãos oficiais de divulgação para que tenham validade. A divulgação, por exemplo, dos atos oficiais não deve servir para a promoção pessoal das autoridades públicas.
- ▶ **Eficiência:** o princípio da eficiência não constava da redação original da Constituição de 1888. Ele foi introduzido em 1998, quando da chamada Reforma do Estado, que incorporou noções adotadas na iniciativa privada, como eficiência, eficácia, resultados, controle, avaliação e cumprimento de metas. Exemplo de eficiência oferece o prefeito que cria, em sua estrutura administrativa, o quadro de auditores internos.

Além desses princípios encontrados no artigo 37, em outros momentos a Constituição brasileira faz referência a princípios como o, já citado, da supremacia do interesse público sobre o privado, o da igualdade, assim como o da finalidade pública de suas ações, da indisponibilidade do interesse público, da continuidade, da motivação e fundamentação dos Atos Administrativos, da razoabilidade e da proporcionalidade, da hierarquia, do controle judicial e da especialidade.

Complementando...

Para aprofundar seu conhecimento a respeito dos assuntos desta Unidade, recomendamos as leituras propostas a seguir:

- 📌 *A Revolução, a nação e a paz* – de Domenico Losurdo. Nessa obra você conhecerá mais sobre a Revolução Francesa.
- 📌 Constituição brasileira de 1988 – disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Nesse site você tem a oportunidade de saber mais sobre as leis que regem o Brasil. *Princípio da legalidade na Administração Pública* – de Luciana Varassin. Nele você pode conhecer mais sobre a *Lei de Pluiose*, conforme Varassin.
- 📌 *Sistematização do Direito Administrativo* – de Francisco de Salles Almeida Mafra Filho.
- 📌 *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo*. De Gustavo Binenbojm. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 18 maio 2009.
- 📌 *Curso de Direito Administrativo* – de Marçal Justen Filho.

Resumindo



O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, pauta-se pelo paradigma da supremacia do interesse público sobre o privado. Essa supremacia é entendida como dever, antes que poder. É o dever que obriga o Estado a cumprir políticas públicas eficientes. Destacamos também, nesta Unidade, a influência que teve a jurisprudência francesa na construção do Direito Administrativo brasileiro e os principais doutrinadores que contribuíram para a formação de uma teoria administrativista nacional. Na atualidade, os princípios da Administração Pública estão inseridos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.



Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento acerca do que tratamos nesta Unidade realizando as atividades propostas a seguir. Se precisar de auxílio, não hesite em fazer contato com seu tutor.

1. Os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da publicidade. Cite e comente exemplos que demonstrem ofensa a esses princípios.