

---

# Direito Administrativo

## Introdução

O **Direito Administrativo** é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e os agentes públicos tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Em relação à atuação do Estado, Montesquieu vislumbrou a existência de três **funções essenciais**: a **legislativa** (ou normativa), a **jurisdicional** (judicial) e a **administrativa** (ou executiva). Tais funções devem ser exercidas separadamente, em três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, impedindo, dessa forma, a sua concentração para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes. É importante salientar que essas funções **não são exercidas pelos respectivos Poderes de maneira absoluta e exclusiva**, sendo atribuídas uns aos outros, embora de maneira restrita, para preservar o necessário equilíbrio entre eles (“sistema de freios e contrapesos”).

Quanto à sua estrutura, o Estado é constituído dos seguintes elementos:

- a) **Povo**: componente humano do Estado;
- b) **Território**: base física;
- c) **Governo Soberano**: elemento condutor que detém e exerce o poder de autodeterminação e auto-organização do povo.

A doutrina aponta três marcos históricos no **surgimento** do Direito Administrativo:

- a) o fim do absolutismo;
- b) o surgimento da teoria da separação de poderes;
- c) o surgimento do Estado de Direito.

---

A boa compreensão do Direito Administrativo exige o entendimento dos seguintes **critérios de interpretação**:

- a) existência de desigualdade jurídica entre a Administração Pública e o administrado;
- b) existência da presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública;
- c) existência dos poderes discricionários para a Administração Pública

São fontes:

- a) lei, fonte primária, abrangendo desde a Constituição até os regulamentos executivos;
- b) doutrina;
- c) jurisprudência;
- d) costume.

## 2. Princípios

São princípios da administração pública:

- a) princípio da legalidade;
- b) princípio da impessoalidade;
- c) princípio da moralidade administrativa;
- d) princípio da publicidade
- e) princípio da supremacia do interesse público sobre o particular
- f) princípio da hierarquia
- g) princípio da presunção de legalidade
- h) princípio da motivação
- i) princípio da razoabilidade
- j) princípio da proporcionalidade
- k) princípio da autotutela

### Princípio da legalidade

---

De acordo com o princípio da legalidade, o administrador não pode agir ou deixar de agir, senão de acordo com a lei, na forma determinada.

Assim, na relação administrativa, a vontade da administração pública (que se manifesta por meio dos atos administrativos) deve advir da própria lei (art. 5.º, II, da CF). Daí decorre a assertiva de que são diferentes os valores que movem a conduta do particular e da administração pública. Nesse sentido, ao particular é permitido fazer tudo o que não estiver proibido por lei. Já para a administração pública só é permitido fazer aquilo que estiver previsto em lei (princípio da estrita legalidade).

## Princípio da impessoalidade

Em decorrência do princípio da impessoalidade, a administração pública deve servir a todos, sem preferências ou aversões pessoais ou partidárias, não podendo atuar com vistas a beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, uma vez que o fundamento para o exercício de sua função é sempre o interesse público. Também está determinado que os atos administrativos praticados devem ser atribuídos à administração pública, e não ao funcionário que os praticou. Para alcançar esse fim a administração pública sempre deverá tratar indistintamente os administrados que se encontrem na mesma situação, segundo o princípio da igualdade. O art. 37, § 1.º, da CF estatui 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.”

## Princípio da moralidade administrativa

O princípio da moralidade, explícito na CF, caracteriza-se por exigir do administrador público um comportamento ético de conduta, ligando-se aos conceitos de probidade, honestidade, lealdade, decoro e boa-fé. A moralidade se extrai do senso geral da coletividade representada e não se confunde com a moralidade íntima do administrador (moral comum) e sim com a profissional (ética profissional).

---

Em conformidade com o art. 37, § 4.º, da CF, os atos de improbidade (desonestidade) administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O administrador público está sujeito à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). O art. 85, V, da CF estabelece serem crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração.

No art. 5.º, LXXIII, da CF, como forma de controle dos atos praticados pela administração pública, está prevista a ação popular, que é regulada pela Lei 4.717/1965.

## Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, da CF, determina que a administração pública tem a obrigação de dar ampla divulgação dos atos que pratica, salvo a hipótese de sigilo necessário. A exceção à publicidade está no art. 5.º, XXXIII, da CF (regulamentado pela Lei 12.527/2011 e pelo Dec. 7.724/2012), o qual estabelece que são sigilosos os casos que possam ameaçar a segurança da sociedade ou do Estado. A publicidade é condição de eficácia do ato administrativo e tem por finalidade propiciar seu conhecimento pelo cidadão e possibilitar o controle por todos os interessados.

Os meios assecuratórios previstos para assegurar o acesso à informação são: habeas data (art. 5.º, LX-XII); direito de petição e obtenção de certidões (art. 5.º, XXXIII e XXXIV).

## Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular

O termo “supremacia” significa eliminação, supressão de direito particular para atender ao interesse coletivo. Entretanto, isso não significa que a Administração Pública tenha o poder de amesquinhar o direito do particular sob o fundamento da supremacia do interesse público, caso em que o lesado poderá socorrer-se ao Poder Judiciário para a proteção de seus direitos (art. 5.º, XXXV, da CF).

Esse princípio também é conhecido como princípio da finalidade pública ou do interesse público ou coletivo, estando implícito na CF em diversos dispositivos: art. 5.º, XXIII (função social da propriedade); XXIV (desapropriação por interesse social); XXV (requisição de imóvel particular); 170, VI (defesa do meio ambiente); 182 (política de desenvolvimento urbano); 184 (desapropriação para fins de reforma agrária); e 225 (meio ambiente).

## Princípio da hierarquia

De acordo com o princípio da hierarquia, “Os órgãos da Administração Pública são estruturados 2.1.7 2.1.8 de tal forma que se cria uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, cada qual com atribuições definidas na lei” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ob. cit., p. 74). De acordo com esse princípio, os órgãos e agentes de nível hierárquico superior têm a faculdade de **dar ordens, rever, delegar ou avocar atos e atribuições** dos órgãos de nível inferior.

É importante destacar que esse princípio não se refere às funções legislativas e judiciais.

## Princípio da presunção de legalidade

O princípio da presunção de legalidade (ou de legitimidade) dos atos administrativos significa que estes se presumem verdadeiros e praticados com a observância das normas legais pertinentes, até prova em contrário.

Todos os atos administrativos presumem-se de acordo com a lei, já que estes só podem ser executados se houver previsão legal. É uma **presunção relativa** (*juris tantum*), pois admite prova em contrário, cujo ônus caberá a quem impugnar o ato. A presunção de legalidade possibilita à administração pública a execução imediata de seus atos, conferindo, assim, celeridade e eficiência.

## Princípio da motivação

---

O princípio da motivação, apesar de sua grande importância para a atividade administrativa em geral, encontra-se expresso na Constituição Federal somente em relação às decisões administrativas dos Tribunais (art. 93, X). Em relação à Administração Pública, o art. 37, da CF, não menciona o princípio; no entanto, a sua aplicação é amplamente exigida e reconhecida tanto pela doutrina como pela jurisprudência.

O aludido princípio determina que a administração pública indique no ato administrativo os **pressupostos de fato e de direito** que servem de fundamento ao ato que a levou a adotar determinada decisão. São as razões justificativas do ato (motivo = razão). É importante salientar que o ato administrativo sem motivação é nulo pelo fato da sua presença ser essencial para o controle interno (feito pela própria administração) e externo (feito pelo Poder Judiciário) do ato.

A doutrina costuma destacar, como decorrência do art. 2.º da Lei 9.784/1999, a **teoria dos motivos determinantes**. Segundo essa teoria, “os atos administrativos que tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários (...) ficam vinculados a esses motivos como 2.1.9 2.1.10 2.1.11 causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.”

## Princípio da razoabilidade

A razoabilidade significa a propriedade ou justeza dos motivos que ensejaram a atuação concreta (efetiva) da Administração.

De acordo com o princípio da razoabilidade, os meios utilizados pela administração pública, bem como os fins que deseja alcançar, devem ser compatibilizados de forma a evitar restrições desnecessárias ou abusivas, ou seja, com lesão a direitos fundamentais. Esta compatibilização deve ser aferida por padrões comuns dentro de nossa sociedade

---

(critério do “homem médio”), diante do caso concreto e não da simples interpretação literal da lei.

A razoabilidade, que abrange também a proporcionalidade, significa que o administrador público, ao praticar atos tanto discricionários como vinculados, deve observar uma relação de pertinência entre a finalidade e os padrões de oportunidade e conveniência, sendo, portanto, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (Lei 9.784/1999, art. 2.º, VI).

## Princípio da proporcionalidade

A proporcionalidade indica que o objeto ou o resultado decorrente da atuação estatal deva ser adequado, compatível ou apropriado (em extensão e intensidade) aos fatos ou aos motivos que deflagraram sua prática.

Observe-se que a aplicação conjunta dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade atua como ferramenta fomentadora da vedação/proibição de excesso. Sua aplicação conjunta permite verificar não só se os fatos que determinaram a atuação estatal apresentam motivos razoáveis, mas também se a medida administrativa implementada é

- a) pertinente aos motivos que a ensejaram (se há uma correlação lógica);
- b) adequada ou suficiente ao atendimento efetivo do fim público;
- c) necessária ou exigível para alcançá-lo;e
- d) proporcional em relação ao binômio benefício versus ônus para a coletividade.

## Princípio da autotutela

De acordo com a doutrina de Antonio Cecílio Moreira Pires, pelo princípio da autotutela, “A Administração pode, a qualquer momento, de ofício ou provocadamente, rever os seus atos, anulando-os por questões de ilegalidade ou revogando-os por motivos de conveniência ou oportunidade, de forma justificada” (ob. cit., p. 35).

Sobre o tema, é muito importante conhecer o teor das seguintes **súmulas** do STF:

- **Súmula 346**: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”
- **Súmula 473**: “A Administração Pública pode anular os 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, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”

Saliente-se, por fim, que o exercício dessas prerrogativas deve respeitar sempre o devido processo legal (CF, art. 5.º, LV).