

# INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

FERNANDA CURY DE FARIA<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente estudo tem por escopo abordar aspectos gerais do Direito Administrativo. Partiremos da definição de Direito Administrativo, listaremos as influências por ele sofridas e trataremos em linhas gerais dos princípios aplicáveis a esse ramo do Direito. Trataremos a seguir da Administração Pública Direta e Indireta, conceituando autarquias, fundações e sociedades de economia mista. Falaremos também de agentes públicos, diferenciando agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público, o regime estatutário, a investidura ou provimento, a acumulação remunerada de cargos públicos e a vacância. No que se refere aos serviços públicos, abordaremos as diversas classificações existentes. Por fim, trataremos, em linhas gerais, dos procedimentos administrativos.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Administração Pública Direta e Indireta; Agentes Públicos; Serviços Públicos; Procedimentos Administrativos.

---

<sup>1</sup> Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Processual Civil, Especialista em Administração Pública.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>03</b>
<b>2</b>	<b>– ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA.....</b>	<b>06</b>
<b>3</b>	<b>- AGENTES PÚBLICOS.....</b>	<b>09</b>
<b>4</b>	<b>– SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>-PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>– REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>13</b>

## 1 – INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo constitui um sub-ramo do Direito Público, haja vista que as relações por ele regidas integram aquele ramo do Direito. Para Diógenes Gasparini<sup>2</sup>, a expressão “Direito Administrativo” comporta duas acepções: um conjunto de regras jurídicas ou uma disciplina científica autônoma.

Como conjunto de regras jurídicas, objetiva disciplinar o exercício da atividade do poder público, seus órgãos, suas entidades e agentes públicos, com o fim último de atender ao interesse público, ou seja, suprir as necessidades coletivas em detrimento aos interesses particulares, colimando com o fim planejado pelo Estado. São as leis administrativas, ou o direito positivo, de um determinado país.

O ilustre administrativista Hely Lopes de Meirelles<sup>3</sup> nos oferece a seguinte definição de Direito Administrativo

“Direito Administrativo é conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes, as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>4</sup>, Direito Administrativo é 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 exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

O Direito Administrativo brasileiro sofreu influência principalmente do direito francês, que se baseia em quatro princípios essenciais: o da separação das autoridades administrativas e judiciária; o das decisões executórias; o da legalidade e o da responsabilidade do poder público. Nosso Direito Administrativo sofreu ainda influência do Direito alemão, por meio da evolução sistemática e científica, bem como do Direito italiano. Por fim, o Common Law contribuiu com o Direito Administrativo brasileiro com o sistema de unidade de jurisdição, a jurisprudência como fonte de direito e a possibilidade de revisão judicial dos atos administrativos.

No Brasil, o Direito Administrativo teve sua primeira cadeira nos cursos jurídicos em 1856, no período imperial. No período republicano, a Administração Pública começou a

---

<sup>2</sup> Direito Administrativo, 2

<sup>3</sup> Direito Administrativo Brasileiro, p. 40

<sup>4</sup> Direito Administrativo, p. 47

ser sistematizada e a se afastar do direito privado. A Constituição Federal de 1934 apresentou grande evolução do Direito Administrativo, pois já positivava atividades do Estado de forma ampla, prevendo, entre outros institutos, a intervenção da Administração Pública sobre aspectos sociais dos jurisdicionados, como saúde, educação, economia, assistência e previdência social, surgindo assim as pessoas jurídicas com obrigações específicas para execução de serviços públicos.

O direito administrativo brasileiro é regido pelo princípio da legalidade, o que significa dizer que o poder público, embora possa agir com discricionariedade, deve sempre obedecer à lei, sob pena de abuso de poder ou ilegalidade de seus atos. Assim, pode-se dizer que o Direito Administrativo brasileiro tem a lei como principal fonte de direito, tendo a Constituição como imperativa fonte e demais leis como fonte obrigatória a ser seguida pela Administração Pública.

O Direito Administrativo é composto por princípios, que são cânones que estabelecem ditames genéricos para o entendimento e interpretação do mesmo.

O primeiro a ser citado é o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública apenas poderá agir se houver respaldo legal, ou seja, só poderá fazer o que a lei permite. Assim, assevera Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>5</sup>, que “em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, quando ocorrer conflito entre o interesse público e o particular, há de prevalecer o interesse público, Veja-se, a respeito, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>:

“Como expressão dessa supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na expressão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los”.

O princípio da impessoalidade apregoa que os atos praticados pela Administração Pública são imputáveis ao órgão, e não ao funcionário que os pratica.

---

<sup>5</sup> Direito Administrativo, p. 63.

<sup>6</sup> Curso de Direito Administrativo, p.93

Pelo princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, tem-se que os atos praticados pela Administração Pública são verdadeiros e praticados com observância das normas legais. Trata-se, entretanto, de presunção *juris tantum*, admitindo prova em contrário.

Pelo princípio da Continuidade do serviço público entende-se que o mesmo não pode sofrer solução de continuidade, por ser a maneira pela qual o Estado desempenha funções essenciais à sociedade.

O princípio da moralidade impinge que os atos da Administração Pública serão revestidos de moralidade, ou seja, obedecerão sempre à moral.

O princípio da publicidade institui que os atos da Administração Pública devem ser públicos, ou seja, toda a população deve ter acesso a estes atos. A lei prevê exceções, como os casos relacionados à segurança nacional.

Por fim, de acordo com o princípio da eficiência, os órgãos públicos devem atender a população de forma célere e transparente.

## 2- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

A expressão “Administração Pública”, sob o aspecto formal, também denominado subjetivo ou orgânico, designa o conjunto de entes responsáveis pelas funções administrativas, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos.

Sob o aspecto material, também denominado objetivo ou funcional, designa as atividades desenvolvidas pelos órgãos que compõem a Administração Pública em sentido formal, visando o atendimento do interesse público.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>7</sup> ressalta que a Administração Pública pode ser conceituada sob o sentido amplo e o sentido estrito:

“Em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgão governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (...), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa(...)”

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a reforma administrativa federal, divide, em seu art. 4º, a Administração Pública em direta e indireta.

Quando a atividade é diretamente exercida pela entidade estatal, diz-se que a mesma é centralizada. A Administração Direta corresponde à atuação direta pelo próprio Estado (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) por suas entidades estatais.

A atividade administrativa é desconcentrada quando é deferida a outras entidades dotadas de personalidade jurídica, seja por outorga (lei), seja por delegação (contrato). Da descentralização resulta a criação dos órgãos públicos, com a atribuição de funções para outras entidades.

Constituem a Administração Indireta pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica pela vontade do Poder Público, com as seguintes características:

- a) a criação somente pode decorrer de lei;
- b) sua finalidade não será lucrativa;
- c) não se extinguem pela própria vontade, mas somente por força de lei;

---

<sup>7</sup> Direito Administrativo, p. 49.

- d) sujeitam-se sempre a controle interno pela própria entidade a que se vinculam e também ao controle externo exercido pelo Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas e pelo Judiciário, além da fiscalização desempenhada pelo Ministério Público;
- e) permanecem adstritas à finalidade para a qual foram instituídas.

De acordo com os ensinamentos da Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>8</sup>, “compõem a Administração Indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos”. Parte da doutrina inclui também as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Autarquias são pessoas jurídicas de direito público interno, criadas por lei específica para a prestação de serviços públicos descentralizados, detentoras, em nome próprio, de prerrogativas e responsabilidades, ou seja, com capacidade de auto-administração.

Fundações são patrimônios personalizados, com natureza de pessoas jurídicas de direito público ou privado, destinadas, por lei, essencialmente à realização de atividades sem finalidade lucrativa e de interesse público.

Sociedades de economia mista e empresas públicas são ambas empresas estatais. Sociedades de Economia Mista são constituídas com capital público e privado e têm natureza de pessoa jurídica de direito privado. São estruturadas sob a forma de sociedades anônimas, com a maioria das ações sob o controle do Poder Público. Empresas públicas são constituídas por capital exclusivamente público, com natureza de pessoa jurídica de direito privado, e podem ser estruturadas sob qualquer uma das modalidades empresariais.

Há quem considere, ainda, como órgão da Administração Indireta, as entidades paraestatais, componentes do terceiro setor, como por exemplo, serviços sociais autônomos, organizações sociais e organizações da sociedade civil.

---

<sup>8</sup> Direito Administrativo, p.401.

### 3 - AGENTES PÚBLICOS

Agente público é toda pessoa física que, vinculada definitiva ou transitoriamente ao exercício de função pública, presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Pública.

Os agentes públicos podem ser divididos em quatro categorias: agentes políticos; servidores públicos; militares; e particulares em colaboração com o Poder Público.

Agentes políticos são aqueles que exercem atividades de governo, titulares de cargo localizados na cúpula governamental, investidos por eleição para o exercício de mandato, bem como por nomeação para o provimento de cargos públicos. Pode-se citar como exemplo de agentes políticos os eleitos pelo voto popular para exercer mandato de prefeito.

Atualmente, os membros da Magistratura e do Ministério Público vêm sendo considerados agentes políticos em face do regime jurídico a que estão submetidos, gozando de vitaliciedade, e, sendo detentores de parcela do “poder” estatal. Têm suas atribuições definidas na Constituição e são imprescindíveis à manutenção da ordem jurídica, do regime democrático e para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Servidores públicos são pessoas físicas que prestam serviços ao Estado com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, não exercendo atividades políticas ou governamentais. Podem ser servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; e servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender às necessidades de excepcional interesse público, conforme previsão contida no art. 37, IX da Constituição Federal.

O regime estatutário é aquele estabelecido em legislação própria, a que se submetem os servidores independentemente de contrato.

Os militares são pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, submetidos a regime jurídico próprio, com vínculo estatutário.

Particulares em colaboração com o Poder Público são pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com remuneração ou gratuitamente. A colaboração pode ser feita mediante delegação do Poder Público, caso dos destinatários de função específica, realizando-a em nome próprio, como, por exemplo, os serventuários da Justiça; por requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas

relevantes; ou como gestores de negócios que assumem espontaneamente alguma função pública em momento de emergência.

A investidura ou provimento vincula o agente público ao cargo ou à função. Nos termos do art. 37 II da Constituição Federal, *a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

A acumulação remunerada de cargos públicos é vedada pelo inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, exceto para dois cargos de professor um cargo de professor com outro técnico ou científico, ou dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde. Em todos os casos, deve haver compatibilidade de horários.

A investidura contrapõe-se à vacância, que é o ato administrativo pelo qual o servidor é destituído do cargo, emprego ou função. A vacância se dá por exoneração, demissão, aposentadoria e falecimento.

#### 4 - SERVIÇOS PÚBLICOS

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>9</sup> define serviço público como *toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.*

Os serviços públicos devem obedecer aos princípios da continuidade do serviço público, da mutabilidade do regime jurídico e da igualdade de usuários.

Pode-se classificar os serviços públicos em próprios e impróprios. Serviços públicos próprios são aqueles intimamente ligados às atribuições do Poder Público, como por exemplo a segurança. Tais serviços só podem ser prestados por órgãos públicos, vedada a delegação a particulares. Serviços públicos impróprios são aqueles prestados pela Administração Pública de forma remunerada por não afetarem substancialmente as necessidades da comunidade.

Quanto ao objeto, os serviços públicos podem ser administrativos, comerciais ou industriais e sociais.

Serviços públicos administrativos são, na definição de Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup>, *os que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como o da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.*

Serviços públicos comerciais ou industriais são aqueles prestados pela Administração Pública, direta ou indiretamente, de ordem econômica, como por exemplo, transportes e energia elétrica.

Serviços públicos sociais são aqueles que atendem a necessidades coletivas, como serviços de saúde, educação, previdência.

Os serviços públicos podem, ainda, ser classificados em *uti singuli*, que são os que têm por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades dos cidadãos, e *uti universi*, que são usufruídos indiretamente pela coletividade, como por exemplo os serviços de saneamento.

Por fim, pode-se classificar os serviços públicos em exclusivos, e não exclusivos.

---

<sup>9</sup> Direito Administrativo, p. 94

<sup>10</sup> Direito Administrativo Brasileiro, p. 321.

A prestação dos serviços públicos pode ser direta ou indireta. A prestação indireta do serviço público decorre: a) da instituição de pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado criadas com essa finalidade; b) de concessões; c) de permissões.

## **5 -PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS**

O procedimento administrativo corresponde a um conjunto de formalidades a serem observadas para a prática de alguns atos administrativos. Trata-se de um rito realizado no interior do processo, para viabilizá-lo.

A exteriorização da vontade da Administração Pública decorre da edição dos atos administrativos que quase sempre dependem do procedimento administrativo, ou seja, de uma série de atos intermediários.

O procedimento administrativo é estabelecido por lei ou pela própria Administração Pública, por atos normativos.

Quando a lei estabelece uma sucessão de atos preparatórios que devem necessariamente preceder o ato administrativo final, a inobservância do procedimento pela Administração gera a ilegalidade do ato administrativo. Por exemplo, a licitação é um procedimento administrativo regulado pela Lei Federal nº 8.666/93. Caso o procedimento imposto pela lei não seja observado, a contratação decorrente do certame licitatório será considerada ilegal.

A Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 estabelece normas sobre processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, mas não determina um procedimento administrativo rigoroso a ser seguido nos processos administrativos em geral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2007