

# **DIREITO ADMINISTRATIVO I**

## **PROF. CARLOS DELAMÔNICA**

**06-03-2013**

### **APRESENTAÇÃO GERAL (SÍNTESE) DO PROGRAMA DA DISCIPLINA**

Ementa: propedêutica (introdução) do Direito Administrativo: conceito, formação histórica e fundamentos constitucionais. Introdução às diversas modalidades de exercício da atividade administrativa (função pública). Organização administrativa: teorias do ato do procedimento administrativo.

### **Unidades de ensino (resumo)**

1. Estado: concepção. Poderes (deveres) e funções. Atos funcionais do Estado.
2. Administração Pública. Organização e atividade. Administração Pública e Governo.
3. Direito Administrativo: conceito, fontes e evolução histórica. Direito Administrativo no Brasil.
4. Regime jurídico-administrativo. Relação jurídico-administrativa. Princípios do Direito Administrativo.
5. Modalidades da atividade administrativa e os regimes público e privado.
6. Organização administrativa e terceiro setor (nem público, nem privado); Administração Pública indireta.
7. Ato administrativo: formação e extinção. Vinculação e discricionariedade.
8. Procedimento administrativo (Administração Pública).
9. Poderes da Administração Pública (ver item 2).

### **Bibliografia**

Bandeira de Mello, Celso Antônio – Curso de Direito Administrativo  
Di Pietro, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo  
Medauar, Odete – Direito Administrativo  
Meirelles Hely – José Santos C. Filho e outros  
Alexandre Mazza – Manual de Direito Administrativo

### **Indicações especiais**

Sundfeld, Carlos Ari – Fundamentos de Direito Público  
Cretella Júnior, José – Filosofia do Direito Administrativo

### **Importante**

Usar dicionário de Direito Administrativo – Cretella Júnior, José

*Ato administrativo* → manifestação unilateral de vontade da Administração Pública

### *Organização*

Estado

1. Judiciário
2. Legislativo
3. Executivo
- 3.1. Administração Pública
- 3.1.1. Direta
- 3.1.2. Indireta
- 3.1.3. Terceiro setor
- 3.2. Governo

**08-03-2013**

## **UNIDADE 1 – PREMISSAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DO ESTUDO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

1. Estado de Direito Administrativo
2. Estado Democrático de Direito (preâmbulo e art. 1º da CF, dentro outros)
3. Estado social (art. 6º e título VIII, Da ordem social: saúde, previdência, educação, meio ambiente etc.)
4. Estado e sociedade
5. Administração Pública e reformas administrativas (1930, 1946/50, 1967, DL 200/67, CF, EC 19/98)

Lembrar:

- a) o Direito Administrativo “não flutua num espaço vazio” (Odete Medauar);
- b) a Administração Pública de que cogita o Direito Administrativo está inserida no Poder Executivo, de forma completa, ou seja, orgânica e funcional;

c) Direito Administrativo é **ramo destacado** do Direito Público (entendimento do professo), portando subordina-se aos princípios gerais deste (ver livro fundamentos de Direito Público, de Sundfeld)

d) conceito de Direito Administrativo: “é o conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública. Inclui-se entre os ramos de Direito Público por se tratar, primordialmente, da organização, meios de ação, formas e relações da Administração Pública, um dos campos de atividade estatal” (Odete Medauar).

**13-03-2013**

## **UNIDADE 1 – PREMISSAS POLÍTICO INSTITUCIONAIS DO ESTUDO DE DIREITO ADMINISTRATIVO; CONCLUSÃO E NOTAS**

*Estado e sociedade:* o modo pelo qual se configuram as relações entre os conteúdos repercute no Direito Administrativo; no Estado absolutista a vida social sob controle e “profunda opressão”; como reação, no século XIX surge o Estado liberal ou abstencionista (distanciamento e independência da sociedade – laissez faire); “as associações políticas, culturais e profissionais eram temidas pelo obstáculo à liberdade dos indivíduos”; após metade do século XX: vige a iniciativa privada e ampliam-se as funções sociais e assistenciais, com “grau de complexidade da máquina administrativa”; a Administração “vê-se obrigada a olhar para fora de si mesmo (...)”, com novos mecanismos, como, por exemplo, parcerias, mediações e negociações.

*Separação dos Poderes:* “um dos pressupostos da existência do Direito Administrativo”, a Administração consolida-se e especializa; no século XIX supremacia do Legislativo (únicos leitos; os monarcas, seus ministros e os juízes não eram eleitos); hoje a separação passa pelo predomínio do Executivo (eleito diretamente).

*Administração Pública e reforma administrativa:* ampliam-se as funções do Estado e aumentaram as atividades da Administração, hoje com dimensões gigantescas; algumas ideias de fundo para uma Administração Pública eficiente, ágil, rápida, moderna, para atender as necessidades da população, o que facilitará o combate à corrupção, economicidade e Administração Pública de resultados; predomínio da publicidade sobre o segredo (ver nova Lei de Acesso à Informação, ouvidorias, sites públicos, redes sociais, entre outros).

**15-03-2013**

## **NOTAS ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA ADMINISTRATIVA**

A Administração Pública integra o contexto geral do sistema político do Estado. Está presente, com especialidade, no Poder Executivo (na União Federal, nos 27 Estados membros e 5.566 municípios, Administração Pública direta e Administração Pública indireta).

Hoje, a Administração Pública, “adquiriu dimensões gigantescas e tornou-se fundamental na vida da coletividade, participa de grande parte das relações econômicas e sociais dos indivíduos”; busca efetivar os direitos e garantias fundamentais e direitos sociais (na CF: arts. 5º, 6º, 7º, 21, 37, 173, 175, 193/232, dentre outros).

Haverá sempre preocupação em tornar a Administração Pública moderna, ágil, desburocratizada, de resultados, eficiente etc.; para tanto é necessário a reforma administrativa (deve ser um processo permanente, forma de acoplar as demandas e complexidade da vida moderna).

Algumas ideias e atividades propostas pelos estudiosos, especialistas:

- a) implantação de modelos organizacionais mais simples e eficientes;
- b) desconcentração e descentralização (reduzindo burocracias/processos, aumentando poder de decisão de escalões inferiores etc);
- c) eliminar superposição de órgãos com atribuições semelhantes (simplificar as estruturas etc);
- d) reduzir drasticamente cargos em comissão e de confiança;
- e) rigorosa exigência de concurso público (cargo, emprego e função);
- f) treinar, reciclar, de forma contínua os servidores públicos;
- g) instituir carreiras (para todas as funções) e avaliar mérito;
- h) reduzir, radicalmente, a burocracia inútil;
- i) estabelecer controle de resultados e de gestão.

**20-03-2013**

## **UNIDADE 2 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NOÇÕES BÁSICAS**

1. Não existe conceito legal de Administração Pública; sob ângulo funcional: conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições de cúpula no exercício das funções de governo; ângulo orgânico: conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, auxiliando as instituições de cúpula no

exercício das funções de governo. Exemplos: Ministérios, secretarias, departamentos, diretorias, coordenações, etc.

2. Administração, legislação e jurisdição;

3. Administração e Governo;

4. Administração na CF/88;

5. Administração no Federalismo

6. Desconcentração e descentralização;

7. Hierarquia;

8. Administração Pública direta e indireta e atividades da Administração Pública

### *Breve estudo de caso*

Artigo: A revisão participativa do Plano Diretor, Folha SP, março de 2013.

Autor: Nabil Bonduki, Prof. FAU/USP, livre docente em planejamento urbano e vereador em SP. Foi relator da Lei do Plano Diretor Estratégico (PDE).

Notas: ocorre a revisão do PDE, PL 671/07, do ex-prefeito Kassab;

O PL “foi contestado pela sociedade devido à falta de participação”; e houve judicialização: 5 ações contra a tramitação; há, portanto, avaliação política e jurídica para que o Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores) rejeite o PL abrindo-se um processo novo de debates e formulações;

“Embora a estratégia urbanística definida pelo PDE/2002 continue válida, é necessário revê-la à luz da transformação da cidade nos últimos 10 anos.”

Propostas de mudanças: audiências públicas regionais e temáticas; uso de canal digital; o Executivo, o Legislativo e a sociedade apresentam publicamente suas propostas em formulação transparente e participativa.

**22-03-2013**

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOÇÕES BÁSICAS**

Órgão público (ou administrativo): órgão público – rol de atividades que a Administração Pública deve realizar para cumprir seu papel na vida social; atrai a forte ideia de desconcentração; também aos critérios de especialização ou divisão do trabalho;

Órgão público, conceito legal (Lei 9.784/99, art. 1º, §2º, I): “a unidade de atuação integrante de estrutura da Administração Pública direta e Administração Pública indireta”;

Administração Pública direta (ou centralizada): art. 37, *caput*, da CF/88 e DL 200/67, art. 4º, I → serviços integrados na Presidência da República e Ministérios (art. 76 c/c arts. 84 e 87) → Ministros de Estado auxiliam diretamente a Presidência República;

Administração Pública indireta (ou descentralizada): idem acima, art. 4º, II (pessoas jurídicas criadas ou autorizadas à criação por lei) c/c art. 5º (ou seja, autarquia, empresa pública, sociedade economia mista e fundação pública).

Órgão público, conceito teórico: “unidade de atuação que englobam um conjunto de pessoas (servidores lato sensu) e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada”. Exemplo: Secretaria Municipal de Educação.

Órgão público decorre da anatomia e fisiologia humana (ou da própria natureza); cada órgão público é especializado (o órgão é parte o todo); não tem personalidade jurídica própria (atua em nome da pessoa jurídica de que faz parte); as atribuições de cada órgão ou autoridade representam-se pela regra da competência (ver art. 11 e seguintes da Lei 9.784);

Teoria da imputação → na conjunção de agentes mais órgãos públicos (e competências) imputa-se o exercício da vontade da Administração Pública (na prestação de serviço público); vem do Direito italiano;

Classificação (ou tipologia) de órgão público, critérios: a) da situação do órgão público na escala hierárquica: órgão superior, intermediário e inferior; b) do tipo de atividade exercida: órgão decisório, preparatório e de execução (administrativa ou técnica); c) número de pessoas que atuam: órgão singular e órgão colegiado.

**27-03-2013**

## **HIERARQUIA**

“Ocorre quando há distinta posição no escalonamento estrutural, órgão superior e órgão subordinado numa sujeição de poderes.”

*Poderes dos órgãos superiores sobre os inferiores:*

- a) poder de dar ordens (lícitas);
- b) poder de controle e fiscalização;
- c) poder de rever os atos administrativos dos subordinados (Súmula 473 do STF e art. 53-L Lei 9.784/99);
- d) poder de decidir conflitos de competência entre subordinados;

e) poder de coordenação (harmonização dos órgãos subordinados – Decreto-lei 200/67, arts. 6º, II e 8º).

*Decorre (diretamente) da hierarquia:*

- a) delegação de competência;
- b) avocação

*Síntese:* Administração Pública direta (modelo federal), Administração Pública indireta e principais atividades da Administração Pública.

**03-04-2013**

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOÇÕES BÁSICAS**

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

a) conceito legal

b) entes/entidades da API: DL 200/67, art. 4º, II, c/c art. 5º (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública) e Lei 11.107/95, art. 6º, I, §1º (agência reguladora e consórcio público); dois regimes jurídicos (de Direito Público e de Direito Privado); obs.: quanto às prestadoras de serviços públicos, o regime é misto, com predomínio de Direito Público; palavra chave: descentralizar;

c) entre tais entes/entidades e a APD não existe vínculo de hierarquia, mas tutela, controle administrativo e supervisão ministerial (ver DL 200/67, art. 19); em geral cada ente se vincula a um determinado Ministério (idem, art. 4º, parágrafo único);

d) princípio da especialidade (ver DL 200/67, art. 5º);

e) criação por lei específica ou autorizada por lei (CF, art. 73, 37, XIX e XX); princípio LIMPE e responsabilidade objetiva por danos no serviço público; cada qual tem responsabilidade própria;

f) aos dirigentes, servidores e empregados aplica-se a Lei 8.429/92; controle parlamentar (CF, art. 49, X) e fiscalização financeira, contável, orçamentária,

patrimonial a cargo do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71); Mandado de Segurança, Ação Popular e Ação Civil Pública (CF, art. 129).

<b>Quadro comparativo entre Adm. burocrática e a Adm. gerencial</b>		
<b>Base/período</b>	<b>Antes de 1988 – Adm. burocrática</b>	<b>Após 1988 – Adm. gerencial</b>
<b>Norma padrão</b>	DL 200/67	CF/88 e EC 19/98 (eficiência)
<b>Paradigmas</b>	a lei (formal)	o resultado
<b>Valores, palavras-chaves</b>	hierarquia, formalização, processo	consenso, colaboração, eficiência, parceria
<b>Controle</b>	sobre meios	sobre resultados
<b>Institutos relacionados</b>	licitação, processo administrativo, concurso público, estabilidade, etc.	controle de gestão (CF, art. 38, §8º; agência reguladoras, princípio da eficiência – da iniciativa privada)

**05-04-2013**

**ADM. PÚBLICA: ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E PODERES ADMINISTRATIVOS (VINCULADO, DISCRICIONÁRIO, HIERÁRQUICO, REGULAMENTAR, DISCIPLINAR/PUNITIVO, DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA)**

Multiplicidade de atuação (órgãos/entes/agentes desempenham grande número de atividades, com fito de atender “necessidades e interessa da população”); diversas “formas e regimes” de atuação;

As atividades são complementares entre si e sujeitas à contínua orientação e coordenação; devem buscar novas fórmulas, avanços de informática e consensualidade etc.;

Classificação das atividades (em Diogo de F. Moreira Neto): a) poder de polícia administrativa; b) de serviços públicos; c) segundo o ordenamento econômico; d) segundo o ordenamento social; e) no tocante ao fomento público.

Atividades mais frequentes ou comuns (obs.: é impossível abranger todas, diante da grande complexidade de atuação da Administração Pública, na estrutura federalista): a) normativa; b) prestacional (serviços públicos); c) limitadora de direitos (autoritária,



ordenadora, intervencionista – por exemplo, desapropriação, polícia de construções); d) fiscalizadora; e) organizacional (administrativa, contábil, tributária etc.); f) punitiva ou sancionadora; g) econômica (industrial, comercial, financeira – por exemplo, controle da moeda, do câmbio, do crédito etc.); h) social (moradia popular, frente de trabalho no NE/SECA etc.); i) pesquisa (científica, técnica, IBGE); j) jurídica (assessoria, consultoria, licitação etc.); l) planejamento (plano de desenvolvimento urbano etc.); m) documentação e arquivo (arquivos públicos); n) cultural; o) educacional; p) controle interno; q) fomento e incentivo; r) materiais (obs.: aquelas de mera execução).

**10-04-2013**

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOÇÕES BÁSICAS, CONCLUSÃO**

### ***Poderes da Administração Pública***

#### *1. Vinculado*

#### *2. Discricionário*

Terminologia; evolução conceitual; poder discricionário e mérito (é conveniente? É oportuno?); justificativa do poder discricionário; campos da execução do poder discricionário; parâmetros do poder discricionário; poder discricionário e conceitos jurídicos indeterminados → importância da Lei 9.784/99 (motivação, razoabilidade, proporcionalidade).

#### *3. Regulamentar*

#### *4. Hierárquico*

#### *5. Disciplinar*

**12-04-2013**

## **DISCRICIONARIEDADE, CONCLUSÃO**

*Discricionariedade vs. técnica; discricionariedade vs. conceitos indeterminados*

### *Parâmetros (ou limites) do poder discricionário*

- a) decorrentes da observância da CF, de lei, dos princípios do Direito Administrativo (da Administração Pública) e de outros princípios do direito;
- b) tipo de interesse público a atender;
- c) normas de competência que atribuem o poder de tomar as medidas atinentes à situação fática;

- d) consideração cabal, completa dos fatos tal como a realidade os exterioriza (não podem ser “inventados” ou alterados, modificados, etc.);
- e) motivar as decisões (a regra geral é motivar, Lei 9.784/99);
- f) o poder discricionário deve observar as normas processuais e procedimentais (usar contraditório e ampla defesa, etc.);
- g) garantias organizacionais também se incluem entre os parâmetros. Exemplo: atuação em órgãos colegiados;
- h) preceitos referentes à forma (e formalidades) devem ser exigidos;

#### *Poder discricionário e controle judicial*

#### *Competência, finalidade, forma, motivo e objeto*

Mérito → objeto e motivo → conveniência e oportunidade

#### **17-04-2013**

Obs.: já examinados: unidades I, II, V e IX (exceto poder de polícia administrativa)

### **UNIDADE III – DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITOS, FONTES (FORMAS DE EXPRESSÃO), BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA, DIREITO ADMINISTRATIVO E CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO**

a) Direito Administrativo “é o conjunto de normas (regras e princípios) que regem a atuação da Administração Pública (direta e indireta)”; “é o ramo do Direito Público que estuda os princípios e normas reguladoras da função administrativa”; diversos outros autores: C. A. B. Mello, H. L. Meirelles, Di Pietro (órgão, agente e pessoa jurídica – atividade não contenciosa), J. S. Carvalho Filho (relações jurídicas);

b) principais características do Direito Administrativo: criação recente; é de elaboração jurisprudencial; é não codificado etc.;

c) formas de expressão (há divergências!): CF; leis (mais importante meio de expressão); ato administrativo (AA, em especial o decreto); jurisprudência; doutrina (em particular na relevante questão dos princípios);

d) Direito Administrativo e ciência da Administração

**19-04-2013**

**UNIDADE IV – RELAÇÃO JURÍDICA ADMINISTRATIVA; PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)**

Direito Administrativo é ramo de Direito Público; convém, primeiro, examinar os capítulos X e XI do livro Fundamentos de Direito Público, Carlos A. Sundfeld.

**Capítulo X – Os princípios no Direito**

1. Princípios e ciência do Direito
2. Os princípios jurídicos são partes do ordenamento
3. Importância dos princípios no Direito Público
4. Utilidade dos princípios na aplicação direito
5. Princípios explícitos e implícitos (ocultos)

**Capítulo XI – Princípios gerais de Direito Público**

1. Introdução
2. Autoridade pública
3. Submissão do Estado à ordem jurídica
4. Função
5. Igualdade dos particulares perante o Estado e suas funções
6. Devido processo (legislativo, judiciário e administrativo)
7. Publicidade
8. Responsabilidade objetiva (comissiva, omissiva, por ato legal ou ilícito, etc.)
9. Igualdade das pessoas políticas (art. 18 da CF)

**24-04-2013**

**UNIDADE IV – PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO PÚBLICO (FUNDAMENTOS DE DIREITO PÚBLICO, CARLOS A. SUNDFELD), CONCLUSÃO**

2. Autoridade pública

3. Submissão do Estado à ordem jurídica – fundado na norma jurídica superior, para cumprir um dever imposto pelo próprio Estado (Poder Legislativo); breve exame: a) na

atividade legislativa; b) na atividade administrativa: no Direito Administrativo, no Direito Tributário (também no Direito Penal); na atividade jurisdicional

Obs.: impossibilidade de agir “contra *legem* ou *praeter legem*, mas agir *secundum legem*” (Michel Stassinopoulos); há, também, tipicidade dos atos estatais; a ideia de submissão do Estado à ordem jurídica, no Direito Público, opõe-se ao princípio (do Direito Privado) da liberdade dos indivíduos!

4. Função: dever-poder

a) dever-poder “não é uma faculdade do agente”

b) o ato de Direito Público “só será válido se alcançar a finalidade por ela (norma) mirada”.

5. Igualdade dos particulares perante o Estado (art. 22, XXVII, c/c art. 37, XXI, ambos da CF)

6. Devido processo, inclusive administrativo (art. 5, LV, CF; Lei n. 9.784/99) → devido processo da União Federal

Supremacia do interesse público sobre o interesse particular e indisponibilidade do interesse público.

Razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e boa-fé.

**26-04-2013**

## **UNIDADE IV – PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO PÚBLICO (FUNDAMENTOS DE DIREITO PÚBLICO – SUNDFELD)**

*Notas acerca da responsabilidade objetiva do Estado (também civil, extracontratual, por comportamento administrativo)*

*Conceito (genérico)*

*Evolução (da irresponsabilidade à risco integral)*

*Art. 37, §6º, CF – pela prestação de serviço público*

*A responsabilidade subjetiva ou por culpa (ou serviço público não funciona, ou funciona mal, ou está atrasado)*

Administração Pública: omissão lesiva, fiscalização e controle

*Excludentes de responsabilidade (força maior, caso fortuito e outros)*

*Responsabilidade por atos legislativos e por atos jurisdicionais*

*Ações*

1. De reparação do dano: particular vs. Administração Pública
2. De regresso: Administração Pública vs. agente público

*Responsabilidade administrativa (funcional), civil e penal (Lei 8.112/90)*

*Igualdade (isonomia) das pessoas jurídico-políticas (art. 18 da CF)*

**03-05-2013**

**PROF. FERNANDO CALAZANS**

As atividades administrativas são complementares entre si e sujeitas a contínua orientação e coordenação.

Poderes Administrativos: vinculados, discricionário, hierárquico, regulamentar, disciplinar/punitivo, de Polícia Administrativa.

**REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO**

*Conceito:*

1. Elementos
2. Funções do Estado: predominância; não exclusividade

O regime jurídico administrativo é formado por elementos que norteiam as funções do Estado. É um regime público que permite que a Administração Pública cumpra suas funções de Estado. Está ancorado em dois pilares (binômios/fonte-matriz), quais sejam, prerrogativa da Administração e direito do administrados

*Fonte-matriz do sistema/binômio/pilares*

1. Prerrogativa da Administração: autoridade → supremacia do interesse público sobre o privado
2. Direito dos administrados: liberdade → indisponibilidade pela Administração do interesse público (sociedade, comum, coletividade)

### *Mutações*

Reformulação: estrutura administrativa estatal

Crise do Direito Administrativo?

Multiplicidade de princípios

### *Supremacia do interesse público*

Bem comum → privilégios: prazos processuais maiores; autotutela; imperatividade; autoexecutoriedade

Autoridade: investidura de função pública

### *Indisponibilidade do interesse público pela Administração*

1. Titularidade do interesse público

Estado

Administração Pública (órgãos/entidades) → poderes (ente)

2. Ponto de vista econômico imediato

Dano ambiental

Dívida ativa prescrita

**08-05-2013**

## **ALGUNS PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO (OU ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) EM CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**

*1. Supremacia*

*2. Legalidade*

*3. Finalidade*

*4. Razoabilidade*

*5. Proporcionalidade*

*6. Motivação*

7. *Impessoalidade*
8. *Publicidade*
9. *Devido processo legal e ampla defesa*
10. *Moralidade administrativa*
11. *Controle judicial dos atos administrativos*
12. *Responsabilidade do Estado por atos administrativos*
13. *Eficiência ou boa Administração*
14. *Segurança jurídica*

Na CF/88, art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE), além de outros (por exemplo, incisos I e XVI).

Na Lei 9.784/99, art. 2º: vários, dentre os quais finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, etc.

**10-05-2013**

## **RELAÇÃO JURÍDICA ADMINISTRATIVA OU RELAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO**

1. *Generalidades*: situação e relação jurídica; a teoria geral/filosofia do Direito; fenômeno (fatos e atos e outras)

2. *As peculiaridades do Direito Administrativo (ramo do Direito Público)*: atos unilaterais (atos administrativos) e atos negociais (contrato administrativo, convênio público, etc)

3. *A relação jurídica administrativa*: “é módulo jurídico da atividade administrativa; é espécie do gênero relação jurídica; é formada sob influxo de atividade cogente; administrar é a atividade de quem não é dono ou senhor; administrar é aplicar a lei de ofício” (todas de Ruy Cirne Lima).

4. *Três importantes conotações da relação jurídica*

- a) presença (direta ou indireta) da Administração Pública (em rigor sempre no polo ativo);
- b) finalidade (de interesse público);

c) imediatidade (e também concretude).

#### *5. Exemplos de relação jurídica administrativa*

- a) relação jurídica unilateral (alvará de construção, pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte);
- b) dois exemplos de ato negocial: concessão de transporte público, Belo Horizonte, região metropolitana (contrato administrativo); convênio entre UFMG e FUNDEP (vestibular)

Diogo de F. Moreira Neto – Curso de Direito Administrativo, Forense-RJ, 14ª ed.  
Cretella Jr. – Dicionário de Direito Administrativo, verbete

**15-05-2013**

### **RELAÇÃO JURÍDICA ADMINISTRATIVA. NOÇÕES BÁSICAS, CONCLUSÃO**

*Exemplo 1: licença de ato administrativo – construção em Belo Horizonte*

Provocação de declaração unilateral de vontade do município de Belo Horizonte por seu agente.

- a) premissa: situação do imóvel, do proprietário, do projeto, etc.;
- b) requerimento: interessado (sujeito passivo) solicita, nos termos legais, regulamentares;
- c) agentes (e órgãos técnicos) decidem pela outorga ou negativa (motivação).

Ato administrativo vinculado; forma: alvará (licença); relação jurídica unilateral.

*Exemplo 2: contrato administrativo (de concessão de transporte coletivo urbano de Belo Horizonte e região metropolitana)*

Art. 175 c/c art. 30, V, ambos da CF: serviço público municipal

Lei 8.987/95: concessão e permissão de serviço público

Lei 8.666/93: licitação e contrato administrativo

Licitação prévia

Processo/procedimento: extrai a melhor proposta (a mais vantajosa), convoca vencedor e assina contrato administrativo.



Sujeito ativo (Administração pública, interesse público) ↔ objeto ↔ sujeito passivo (particular, interesse lucro)

*Exemplo 3: convênio*

UFMG e FUNDEP: vestibular UFMG

Convergência de vontades, de interesses (compartilhar);

Ajuste e não contrato administrativo (não há oposição);

Ver art. 116 da Lei 8.666/93 (Lei de licitações);

Cláusulas e condições, algumas notas

Consórcio público

**22-05-2013**

**UNIDADE VIII – ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA E TERCEIRO SETOR (EM DI PIETRO, DIREITO ADMINISTRATIVO, ED. ATLAS-SP)**

### **1. Questões introdutórias**

a) descentralização e suas modalidades: política (federação brasileira, importância da CF/88); administrativa (territorial, por serviços, por colaboração);

b) descentralização no direito positivo brasileiro: grande confusão; Administração Pública indireta na CF/88;

c) entes da Administração Pública indireta (natureza e regime jurídico): para Di Pietro, autarquia, fundação, empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público. Deviam “ser incluídas concessão e permissão de serviço público, constituídas ou não com participação acionária do Estado” (p. 422).

Para Di Pietro: o termo Administração Pública indireta é usado “no mesmo sentido subjetivo do DL 200/67, ou seja, para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico”

Serviço público → art. 175 da CF → Lei 8.987/95

Domínio econômico → art. 173 da CF → pessoa comum de direito sem privilégios

Obs.: desconcentração é fenômeno gerencial que ocorre no interior de uma mesma pessoa jurídica consubstanciado na expansão de suas atividades por meio de filiais, no modelo empresarial.

**29-05-2013**

**UNIDADE VIII – ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA –  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA – CONTINUAÇÃO (EM DI PIETRO)**

O processo de descentralização

1. Reconhecimento de personalidade jurídica;
2. Existência de órgãos próprios com capacidade de autoadministração (certa independência com relação ao Poder Central);

Obs.: autoadministração é sinônimo de autarquia

3. Patrimônio próprio;
4. Capacidade específica (não pode desviar-se dos fins) → princípio da especialidade
5. Sujeição a controle ou tutela → DL 200/67

Obs.: a descentralização “prende-se essencialmente a razões de ordem técnico-administrativa”; a “complexidade de tarefas não pode ser mantida nas mãos de única pessoa (...) e em ponto central”.

<b>REGIME JURÍDICO</b>	
<i>Pessoa privada</i>	<i>Pessoa pública</i>
Origem na vontade particular	Origem na vontade do Estado (Princípios LIMPE)
Fim de lucro	Não lucro
Finalidade de interesse particular	De interesse coletivo
Ampla liberdade dentro da lei	Ausência de qualquer liberdade
Liberdade de ser extinguir	Extinção pelo princípio do paralelismo das formas
Sujeição a controle negativo do Estado	Sujeição a controle positivo

(“non facere”)	
Ausência de prerrogativas autoritárias	Prerrogativas (geralmente) autoritárias

**05-06-2013**

## **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA**

### **Normas comuns às entidades da Administração Pública indireta**

*1. Exigência de criação autorizada por lei*

*2. Controle estatal (interno e externo)*

*3. Finanças públicas*

*4. Servidores públicos*

*5. Peculiaridades do art. 54, I, “a” e “b”, e II, “b” e “c”, da CF (proibição a deputados e senadores)*

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

(...)

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

(...)

*6. Mandado de Segurança (autoridade coatora, ato administrativo coator)*

CF, art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe,

à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Lei 7.347/85 → disciplina a Ação Civil Pública

#### *7. Administração Pública indireta em juízo*

*8. Em estado de sítio (ver CF) as empresas prestadoras de serviço público ficam sujeitas a intervenção (art. 139, VI, da CF)*

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

(...)

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos

(...)

*9. Em regra subordinam-se ao instituto de licitação e contratos (art. 37, XXI, da CF e Lei 8.666/93 – Lei de Licitações)*

Art. 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 e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

*10. Responsabilidade por danos causados por seus agentes (na prestação de serviços públicos)*

CF, art. 37, §6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa

qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

*11. Prescrição (5 anos) de dívidas, direitos e ações contra a Fazenda Pública (art. 2º do DL 4.597/42)*

Art. 2º. O Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

*12. Empresa pública e sociedade de economia mista não estão sujeitas à falência (expresso no art. 2º da Lei 11.101/05 – Lei de Falência);*

Art. 2º. Esta Lei não se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

(...)

Obs.: notas acerca de privilégios próprios da autarquia e fundação pública (procedimento especial de execução, prazos dilatados, duplo grau de jurisdição, imunidade tributária); natureza jurídica dos bens da Administração Pública indireta.

**07-06-2013**

## **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA – CONTINUAÇÃO**

### ***1. Autarquia***

Pessoa jurídica de direito público: mesmas “prerrogativas/sujeições da Administração Pública direta”; difere das pessoas públicas políticas (não pode criar o próprio direito); é pessoa pública administrativa (autoadministração, “nos limites da lei”);

### ***2. Fundação pública***

Instituída pelo Poder Público “por ser patrimônio total ou parcialmente público”; pode ser de direito público (igual à autarquia) ou de direito privado (neste “caso rege-se pelo Direito Civil em tudo o que não for derogado pelo direito público”);

### **3. Consócio público**

Lei 11.107/05 c/c art. 241 da CF

União de “dois ou mais entes federativos para prestar serviço público”; a gestora pode ser de direito público (art. 6º) ou de direito privado (neste caso, idem acima fundação pública);

#### ***Empresa estatal ou governamental***

4. A sociedade de economia mista; direito privado; Sociedade Anônima (Lei 6.404/76 com derrogações do direito público e própria Lei S/A); quando econômica art. 173, e quando serviço público art. 175;

5. Empresa pública; direito privado; capital 100% público, qualquer “forma admitida em direito”; quanto serviço público, idem acima;

6. Empresa sob controle acionário do Estado (nem empresa pública, nem sociedade de economia mista); pode ser art. 173 ou art. 175 (concessionária), vai depender de lei.

#### ***Sociedade de economia mista e empresa pública***

##### ***Traços comuns***

1. Criação (e extinção) autorizada por lei → princípio do paralelismo das formas
2. Personalidades jurídicas de direito privado;
3. Sujeição a controle estatal (pela Administração Pública direta);
4. Derrogar parcial direito privado por norma jurídica de direito público;
5. Vinculação aos “fins da lei”;
6. Em regra, “atividades de natureza econômica”.

##### ***Distinções***

1. Forma de organização;
2. Composição de capital (empresa pública = 100% público; sociedade economia mista = público + privado, com o controle de ações e gestão pública).

**12-06-2013**

### **CONSÓRCIO PÚBLICO**

Referência legal: Lei 11.107 c/c art. 241 da CF;

Gestão associada (entre entes federados) para a “consecução de fins de interesse comum”;

Conceito: associações formadas para gestão associada de serviço público;

Natureza jurídica: pessoa jurídica de direito público (art. 6º, I) e de direito privado (art. 6º, II);

Constituição, alteração e extinção de consórcio público;

Alguns tópicos relevantes da lei de consórcio público.

## **PARAESTATAIS**

### *Entidades de apoio*

Referência legal: Lei 8.958/94 e Decreto 7.423/10;

IFES e ICTs e relações com fundação de apoio;

Tópicos relevantes dos normativos.

### *Entidades do sistema S*

Também conhecidos por “serviço social autônomo”;

Objeto: ministrar assistência ou ensino a categorias sociais ou grupos profissionais;

Sem fins de lucro; mantidas por doações orçamentárias e contribuições parafiscais;

Criadas por lei (iniciativa de confederação nacional de empregadores);

Não prestam serviço público;

Algumas situações juspublicistas.

### ***Características comuns (consócio público e paraestatal)***

1. São pessoas privadas instituídas por particular que prestam serviço não exclusivo do Estado;
2. Recebem fomento;
3. Terceiro setor (nem Estado, nem mercado);
4. Privilégios tópicos.

## **ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

Referência legal: Lei 9.637/98

É qualificação de empresas já existentes por contrato de gestão;

Interesse social e utilidade pública;

Pode ser desqualificada;

Áreas: ensino, saúde, pesquisa tecnológica, meio-ambiente, cultura (ver lei);

Tópicos relevantes da lei;

Algumas críticas (Di Pietro).

## **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO**

Referência legal: Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99;

Idem organização social → por tempo de parceria (art. 9º);

Habilitação junto ao Ministério da Justiça;

Áreas (ver os dozes incisos do art. 3º).

**14-06-2013**

### **PARAESTATAL (AMPLO SENSO)**

*Administração Pública indireta*

1. Empresa pública
2. Sociedade de economia mista (S/A)
3. Outras estatais ou governamentais

*Terceiro setor (nem Estado, nem mercado)*

1. Entes do sistema S (entidades sociais autônomas)
2. Entidades de apoio (às IFES e ICTs)
3. Organização social
4. Organização da sociedade civil de interesse público

### **SISTEMA S (SEBRAE)**

*Conceito e principais características jurídicas:* DL 9.403/46 e 9.853/46;

*Atividade típica:* abrange categorias profissionais (indústria, comércio, serviços); são criadas por lei através de confederações nacionais de empregadores; objeto de ensino e assistência social; incentivos e fomentos e parafiscalidade (contribuições parafiscais);

Sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado (em certos casos submetem-se a normas jurídicas juspublicistas: licitação, art. 327 do Código Penal – conceito penalista de servidor público – e Lei 8.429/92 – improbidade administrativa).

### **ENTES DE APOIO**

Exemplos: FUNDEP e UFMG



*Base legal:* Lei 8.958/94 e Decreto 7.423/10

Apoio à IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) e ICTs (Institutos de Ciência e Tecnologia).

*No Decreto*

Capítulo I – Do registro e credenciação

Capítulo II – Das relações jurídicas entre fundações de apoio e instituições apoiadas

Capítulo III – Das bolsas

Capítulo IV – Dos contratos e convênios

Capítulo V – Do acompanhamento e controle

## **ORGANIZAÇÃO SOCIAL – FEDERAL**

Lei. 9637/98.

EC 19/98 (reforma do Estado)

Presta serviço público

## **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – FEDERAL**

Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99

Diversas atividades de interesse público (não presta serviço público).

**21-06-2013**

### **UNIDADE VIII – ATO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, ATRIBUTOS, REQUISITOS, PERFEIÇÃO, VALIDADE, EFICÁCIA, VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE, CLASSIFICAÇÃO, EXTINÇÃO (EM DI PIETRO)**

*1. Ato e fato;*

*2. Ato da Administração Pública é diferente de ato administrativo;*

Ato da Administração Pública é gênero. O ato administrativo é a única espécie de ato da Administração Pública que se submete ao regime jurídico administrativo.

*3. Efeitos jurídicos do ato administrativo;*

4. *Atributos*: presunção de legalidade e de veracidade, imperatividade (estabelece direitos/deveres a terceiros independente de intervenção do Judiciário), autoexecutoriedade e tipicidade;

5. *Ato administrativo vinculado e ato administrativo discricionário*;

6. *Perfeição, validade e eficácia*;

7. *Classificação*

### **Ato da Administração Pública**

Conceito: é “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos (e concretos), com observância da lei, sob regime de direito público e sujeita a controle do Poder Judiciário” (di Pietro, p. 196).

Espécies do gênero ato da Administração Pública:

1. *de Direito Privado*

Compra e venda, etc.

2. *Ato de conhecimento, opinião, juízo, valor*

Exemplo: atestados, certidões, etc.

3. *Atos materiais*

Exemplo: limpeza de rua, aula, etc.

4. *Atos políticos*

5. *Contratos (bilateralidade)*

6. *Atos normativos*

Exemplo: resoluções, portarias, etc., “de efeitos gerais e abstratos”

7. *Ato normatividade propriamente dito e puro*

Submissão integral ao regime jurídico administrativo (regime juspublicista)

Todo ato administrativo é unilateral.

Toda licença é vinculada, do ponto de vista da essência do ato.

Ato vinculado não tem mérito, pois não se examina nenhuma conveniência nem oportunidade.

Integram o mérito o motivo e o objeto.