

DIREITO ADMINISTRATIVO
para concursos

Diretor Geral: Evandro Guedes

Diretor de TI: Jadson Siqueira

Diretor Editorial: Javert Falco

Gerente Editorial: Mariana Passos

Editor: Mateus Ruhmke Vazzoller

Coordenação de Editoração, capa e diagramação: Alexandre Rossa e
Emilly Lazarotto

Autores: Evandro Guedes, Filipe Ávila, Guilherme de Luca, Gustavo Muzy

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Angélica Ilacqua CRB-8/7057

G957d

Guedes, Evandro

Direito administrativo para concursos / Evandro Guedes, Gustavo Muzy, Guilherme de Luca. – 3. ed. - Cascavel, PR : AlfaCon, 2023.

348 p.

Bibliografia

ISBN 978-65-5918-421-7

1. Serviço público - Concursos - Brasil 2. Direito administrativo - Concursos I. Título II. Muzy, Gustavo III. Luca, Guilherme de

22-3936

CDD 344.8102

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito previdenciário - Concursos - Brasil



Dúvidas?

Acesse: www.alfaconcursos.com.br/atendimento

Núcleo Editorial:

Rua: Paraná, nº 3193, Centro - Cascavel/PR
CEP: 85.810-010

Núcleo Comercial/Centro de Distribuição:

Rua: Dias Leme, nº 489, Mooca - São Paulo/SP
CEP: 03118-040

SAC: (45) 3037-8888



**Data de
fechamento 1ª
impressão:
28/03/2023**



Proteção de direitos

Todos os direitos autorais desta obra são reservados e protegidos pela Lei nº 9.610/98. É proibida a reprodução de qualquer parte deste material didático, sem autorização prévia expressa por escrito do autor e da editora, por quaisquer meios empregados, sejam eletrônicos, mecânicos, videográficos, fonográficos, reprográficos, microfílmicos, fotográficos, gráficos ou quaisquer outros que possam vir a ser criados. Essas proibições também se aplicam à editoração da obra, bem como às suas características gráficas.

Atualizações e erratas

Esta obra é vendida como se apresenta. Atualizações - definidas a critério exclusivo da Editora AlfaCon, mediante análise pedagógica - e erratas serão disponibilizadas no site www.alfaconcursos.com.br/codigo, por meio do código disponível no final do material didático Ressaltamos que há a preocupação de oferecer ao leitor uma obra com a melhor qualidade possível, sem a incidência de erros técnicos e/ou de conteúdo. Caso ocorra alguma incorreção, solicitamos que o leitor, atentamente, colabore com sugestões, por meio do setor de atendimento do AlfaCon Concursos Públicos.

Apresentação

Caro aluno,

Em primeiro lugar, agradecemos a sua confiança ao escolher uma obra da Editora AlfaCon para lhe auxiliar em sua preparação para a realização de um passo importante em sua vida: a conquista da sua vaga em um concurso público!

Com linguagem simplificada e objetiva, o livro **Direito Administrativo**, da coleção **Para Concursos**, apresenta os principais conceitos que envolvem essa disciplina e traz dicas sobre como o tema é abordado em concursos públicos.

Visando facilitar a sua compreensão, a obra apresenta a legislação que permeia esse segmento, bem como oferece exemplos que contribuem para a fácil compreensão do conteúdo.

Ao final do livro, você conta com uma série de questões gabaritadas, que foram selecionadas com base nas principais bancas e nos concursos mais recentes. O objetivo é permitir que se conheça a maneira como as bancas trabalham o tema Direito Administrativo em suas provas e preparar-se adequadamente.

Para complementar o estudo, você terá acesso, gratuitamente, a um curso on-line básico sobre Direito Administrativo.

Estamos certos de que nosso conteúdo, sempre atualizado, e sua dedicação aos estudos o levarão ao tão sonhado cargo no serviço público.

Bons estudos e conte sempre com o AlfaCon!

Se liga no vídeo!

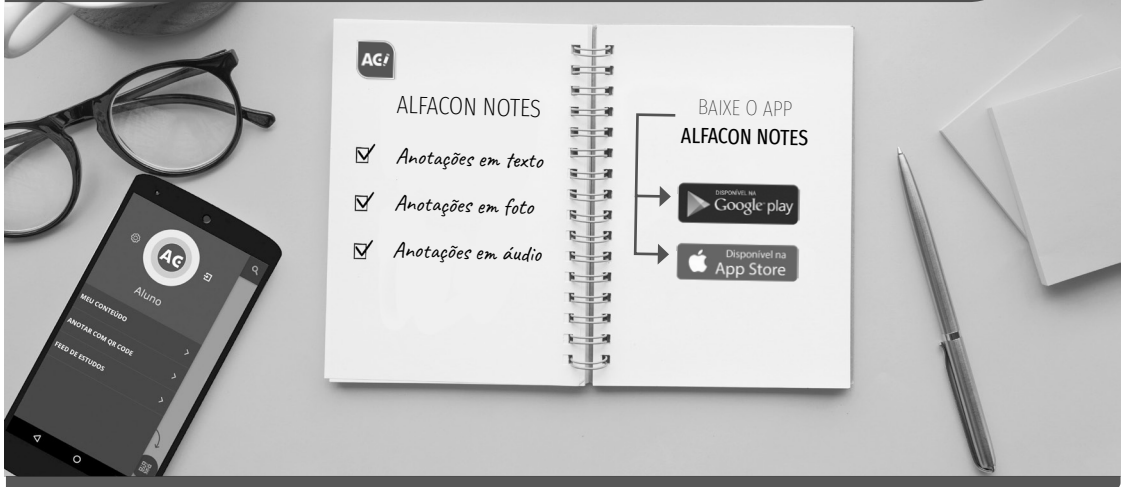


RECURSOS

App AlfaCon Notes



Neste livro você encontra o **AlfaCon Notes**, que é um app perfeito para registrar suas **anotações de leitura**, mantendo tudo **organizado e acessível** em seu smartphone. Deixe **sua leitura mais prática** e armazene tudo que puder! Viva a experiência AlfaCon Notes. É só seguir o passo a passo para a instalação do app.



Passo

1

Instale o **Aplicativo AlfaCon Notes** em seu smartphone.



Passo

2

Você terá acesso ao seu feed de estudos, no qual poderá encontrar todas as suas anotações.



App AlfaCon Notes

Para criar uma nova anotação, clique no ícone localizado no canto inferior direito da tela.



Passo

3

Cada tópico de seu livro contém **um Código QR** ao lado.



App AlfaCon Notes

Escolha o tópico e faça a leitura do Código QR utilizando o aplicativo AlfaCon Notes para registrar sua anotação.

Pronto! Agora você poderá escolher o formato de suas anotações:

Texto:

Basta clicar no campo **“Escreva sua anotação”** e digitar seu comentário, **relacionado ao conteúdo** escolhido.



Áudio:

Clique no ícone **“microfone”**, na lateral inferior direita, mantenha o ícone pressionado enquanto grava suas considerações de voz sobre o tópic que está lendo.

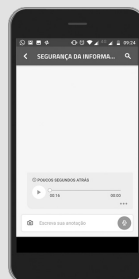


Foto:

- 1) Clique no ícone, na lateral **inferior esquerda**.
- 2) **Fotografe** as anotações realizadas durante sua leitura.
- 3) Envie no ícone na lateral **inferior direita**.



- » Agora você tem suas **anotações organizadas** e sempre à mão. Elas ficarão **disponíveis** em seu smartphone.
- » Pronto para essa **nova experiência**? Então, baixe o app **AlfaCon Notes** e crie suas anotações.

Mais que um livro, é uma experiência!

SUMÁRIO

1	Introdução ao Direito Administrativo.....	12
1.1	Ramos do Direito	12
1.2	Conceito de Direito Administrativo.....	12
1.3	Objeto do Direito Administrativo.....	13
1.4	Fontes do Direito Administrativo	13
1.5	Sistemas Administrativos	14
1.6	Regime jurídico administrativo	15
1.7	Noções de Estado	16
1.8	Noções de governo	17
2	Administração Pública	19
2.1	Classificação de Administração Pública	19
2.2	Organização da Administração.....	20
2.3	Administração Direta.....	20
2.4	Administração Indireta.....	22
3	Órgão Público.....	30
3.1	Teorias.....	30
3.2	Características.....	31
3.3	Classificação	31
3.4	Estrutura	32
3.5	Atuação funcional/composição	33
3.6	Paraestatais	33
3.7	Organizações da Sociedade Civil (OSC).....	34
3.8	Organizações Não Governamentais (ONGs)	36
4	Agentes Públicos.....	37
4.1	Conceito	37
4.2	Classificação.....	37

5	Princípios Fundamentais da Administração Pública	40
5.1	Classificação	40
5.2	Princípios explícitos da Administração Pública	41
5.3	Princípios implícitos da Administração Pública	44
6	Deveres e Poderes Administrativos.....	49
6.1	Deveres	49
6.2	Poderes administrativos.....	50
7	Ato Administrativo.....	60
7.1	Conceito de ato administrativo	60
7.2	Elementos de validade do ato administrativo.....	60
7.3	Atributos do ato administrativo.....	62
7.4	Classificação dos atos administrativos.....	63
7.5	Extinção dos atos administrativos	68
8	Improbidade Administrativa	71
8.1	Sujeitos.....	71
8.2	Regras gerais.....	72
8.3	Atos de improbidade administrativa.....	72
8.4	Efeitos da lei	75
8.5	Sanções.....	75
8.6	Prescrição	77
9	Licitação.....	78
9.1	Conceito de licitação.....	78
9.2	Regras gerais sobre licitações	78
9.3	Princípios explícitos	79
9.4	Princípios implícitos em espécie.....	83
9.5	Modalidades de licitação	84
9.6	Obrigatoriedade de licitação e casos de exceções.....	90
9.7	Inexigibilidade de licitação	90
9.8	Dispensa de licitação.....	91

10	Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.....	97
10.1	Aplicabilidade	97
10.2	Princípios.....	97
10.3	Objetivos da licitação.....	98
10.4	Fases da licitação	98
10.5	Modalidades de licitação.....	99
10.6	CrITÉrios de julgamento	100
10.7	Inexigibilidade e dispensa de licitação – contratação direta.....	101
11	LEI Nº 10.520/2002 - modalidade de licitação denominada pregão.....	106
11.1	Fase preparatória do pregão.....	106
12	Contratos Administrativos	110
12.1	Conceito	111
12.2	Normas constitucionais.....	111
12.3	Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021.....	112
12.4	Outras leis sobre contratos.....	112
12.5	Características	113
12.6	Obrigatoriedade e exceção dos contratos	115
12.7	Contratos de adesão	115
12.8	Pessoalidade/ <i>intuitu personae</i>	115
12.9	Cláusulas exorbitantes.....	116
12.10	Poder de alteração unilateral do contrato (mutabilidade)	117
12.11	Fiscalização da execução do contrato.....	119
12.12	Deveres do contratado quanto à fiscalização	119
12.13	Aplicação de sanções.....	119
12.14	Ocupação temporária.....	120
12.15	Exceção do contrato não cumprido/ <i>exceptio non adimpleti contractus</i>	120
12.16	Exigência de garantia	121
12.17	Prazo de duração dos contratos administrativos	122
12.18	Recebimento do objeto do contrato.....	123

12.19	Dispensa do recebimento provisório.....	124
12.20	Extinção do contrato	124
12.21	Tipos de contrato.....	129
12.22	Contratação temporária	130
12.23	Extinção do contrato (sem direito a indenizações).....	137
13	Execução Indireta de Atividades – Terceirização	138
14	Serviços Públicos.....	141
14.1	Base constitucional.....	141
14.2	Elementos definidores de uma atividade como serviço público.....	142
14.3	Classificação dos serviços públicos.....	143
14.4	Princípios dos serviços públicos.....	144
14.5	Formas de prestação dos serviços públicos.....	145
14.6	Concessão e permissão de serviço público	146
14.7	Competência para a edição de normas.....	146
15	Controle da Administração Pública	162
15.1	Classificação	162
15.2	Controle administrativo.....	166
15.3	Controle legislativo	166
15.4	Controle judiciário	171
16	Responsabilidade Civil do Estado	173
16.1	Teoria do risco administrativo.....	173
16.2	Teoria da culpa administrativa	174
16.3	Teoria do risco integral	174
16.4	Danos decorrentes de obras públicas	175
16.5	Responsabilidade civil decorrente de atos legislativos.....	175
16.6	Responsabilidade civil decorrente de atos judiciais.....	175
16.7	Ação de reparação de Danos.....	175
16.8	Ação regressiva	176

17	Processo Administrativo Federal	177
17.1	Abrangência da lei.....	177
17.2	Princípios.....	178
17.3	Direitos e deveres dos administrados	179
17.4	Início do processo e legitimação ativa	180
17.5	Interessados e competência.....	180
17.6	Impedimento e suspeição.....	181
17.7	Forma, tempo e lugar dos atos do processo	181
17.8	Recurso administrativo e revisão.....	182
17.9	Prazos da Lei nº 9.784/1999.....	183
18	Lei nº 8.112/1990 – Regime Jurídico dos Servidores da União	185
18.1	Disposições preliminares.....	185
18.2	Provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição.....	185
18.3	Direitos e vantagens	200
18.4	Regime disciplinar	222
18.5	Processo administrativo disciplinar	233
18.6	Seguridade social do servidor	240
18.7	Contratação temporária de excepcional interesse público.....	254
18.8	Disposições gerais	254
18.9	Disposições transitórias e finais	255
19	LEI Nº 13.869/2019 – ABUSO DE AUTORIDADE	257
19.1	Aspectos gerais	257
19.2	Sujeitos do crime e características gerais	258
19.3	Bem jurídico e sujeito passivo	260
19.4	Elemento subjetivo	260
19.5	Ação penal e competência	260
19.6	Efeitos da condenação e penas restritivas de direitos.....	262
19.7	Sanções de natureza civil e administrativa	263

19.8 Divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas.....	265
19.9 Procedimento	265
19.10 Crimes em espécie	266
QUESTÕES	292
GABARITO	347

1 INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Na introdução ao Direito Administrativo, conheceremos algumas características do Direito Administrativo, seu conceito, sua finalidade e seu regime jurídico peculiar que orienta toda a sua atividade administrativa, seja ela exercida pelo próprio Estado-administrador, ou por particular. Para entendermos melhor tudo isso, é preciso iniciar os estudos pela compreensão adequada do papel do Direito na vida social.

O Direito é um conjunto de normas (regras e princípios) impostas coativamente pelo Estado que regulam a vida em sociedade, possibilitando a coexistência pacífica das pessoas.

1.1 Ramos do Direito

O Direito é historicamente dividido em dois grandes ramos: o **direito público** e o **direito privado**.

Em relação ao **direito privado**, vale o princípio da igualdade (isonomia) entre as partes; aqui não há que se falar em superioridade de uma parte sobre a outra. Por esse motivo, dizemos que estamos em uma relação jurídica horizontal ou em uma horizontalidade nas relações jurídicas.

O **direito privado** é regulado pelo princípio da autonomia da vontade, o que traduz a regra que diz que o particular pode fazer tudo aquilo que não é proibido (art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

No **direito público**, temos uma relação jurídica vertical, com o Estado em um dos polos, representando os interesses da coletividade, e um particular no outro, desempenhando seus próprios interesses. O Estado é tratado com superioridade ante ao particular, pois o Estado é o procurador da vontade da coletividade, que, representada pelo próprio Estado, deve ser tratada de forma prevalente ante a vontade do particular.

O fundamento dessa relação jurídica vertical é encontrado no princípio da supremacia do interesse público, que estudaremos com mais detalhes no tópico referente aos princípios. Já podemos, no entanto, adiantar que, o interesse público é supremo. Desse modo, são disponibilizadas ao Estado prerrogativas especiais para que este possa atingir os seus objetivos. Essas prerrogativas são os poderes da Administração Pública.

Os dois princípios norteadores do Direito Administrativo são: Supremacia do Interesse Público (gera os poderes) e Indisponibilidade do Interesse Público (gera os deveres da administração).

1.2 Conceito de Direito Administrativo

Na doutrina, podem ser encontrados vários conceitos para o Direito Administrativo. A seguir, descreveremos dois deles, trazidos pela doutrina contemporânea:

- ▶ O Direito Administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública. A atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens que se utiliza para a consecução de seus fins são de natureza pública.
- ▶ O Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem órgãos, agentes e atividades públicas que tendem a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Os conceitos de Direito Administrativo foram desenvolvidos de forma que se desdobram em uma sequência natural de tópicos que devem ser estudados ponto a ponto para que a matéria seja corretamente entendida.

1.3 Objeto do Direito Administrativo

Por meio desses conceitos, podemos constatar que o objeto do Direito Administrativo são as relações da Administração Pública, sejam elas de natureza interna entre as entidades que a compõem, seus órgãos e agentes, ou de natureza externa entre a administração e os administrados.

Além de ter por objeto a atuação da Administração Pública, também é foco do Direito Administrativo o desempenho das atividades públicas quando exercidas por algum particular, como no caso das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.

Resumidamente, podemos dizer que o Direito Administrativo tem por objeto a Administração Pública e as atividades administrativas, independentemente de quem as exerçam.

1.4 Fontes do Direito Administrativo

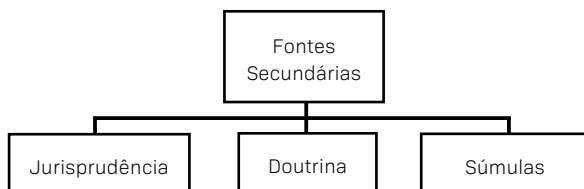
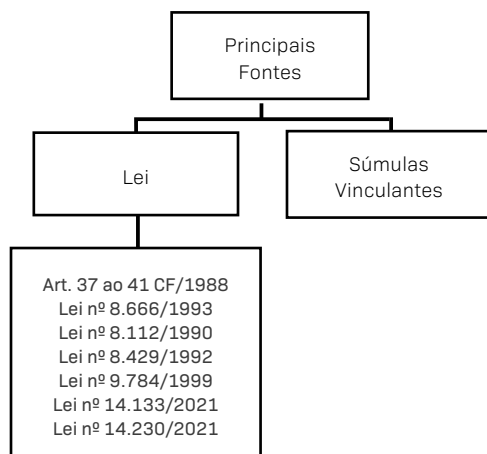
É o lugar de onde provém algo, no nosso caso, no qual emanam as regras do Direito Administrativo. Esse não está codificado em um único livro. Dessa forma, para o estudarmos de maneira completa, temos que recorrer às fontes, ou seja, a institutos esparsos. Por esse motivo, dizemos que o Direito Administrativo está tipificado (escrito), mas não está codificado em um único instituto.

- ▶ **Lei:** fonte principal do Direito Administrativo. A lei deve ser compreendida em seu sentido amplo, o que inclui a Constituição Federal, as normas supralegais, as leis e também os atos normativos da própria Administração Pública. Temos como exemplo os arts. 37 ao 41 da Constituição Federal, as Leis nºs 8.666/1993, 14.133/2021, 8.112/1990, 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), 14.230/2021, 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal) etc.
- ▶ **Súmulas Vinculantes:** são instruções jurídicas que norteiam a interpretação e aplicação das normas constitucionais. Ou seja, as decisões trazidas pelo STF nas súmulas devem ser seguidas pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública.
- ▶ **Jurisprudência:** são decisões que são editadas pelos tribunais e não possuem efeito vinculante; são resumos numerados que servem de fonte de pesquisa do direito materializados em livros, artigos e pareceres.

- ▶ **Doutrina:** tem a finalidade de tentar sistematizar e melhor explicar o conteúdo das normas de Direito Administrativo. A doutrina pode ser utilizada como critério de interpretação de normas, bem como para auxiliar a produção normativa.
- ▶ **Costumes:** conjunto de regras não escritas, porém, observadas de maneira uniforme, as quais suprem a omissão legislativa acerca de regras internas da Administração Pública.

Segundo o doutrinador do Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, em razão da deficiência da legislação, a prática administrativa vem suprindo o texto escrito e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a saciar a lei e atuar como elemento informativo da doutrina.

Leis e súmulas vinculantes são consideradas fontes principais do Direito Administrativo. Jurisprudência, súmulas, doutrinas e costumes são considerados fontes secundárias.



1.5 Sistemas Administrativos

É o regime que o Estado adota para o controle dos atos administrativos ilegais praticados pelo poder público nas diversas esferas e em todos os poderes. Existem dois sistemas que são globalmente utilizados:

- ▶ O **sistema francês** (do contencioso administrativo), não utilizado no Brasil, determina que as lides administrativas podem transitar em julgado, ou seja, as decisões administrativas têm força de definibilidade. Nesse sentido, falamos em dualidade de jurisdição, já que existem tribunais administrativos e judiciais, cada qual com suas competências.

- ▶ O **sistema inglês** (do não contencioso administrativo), também chamado de jurisdicional único ou unicidade da jurisdição, é o sistema que atribui somente ao Poder Judiciário a capacidade de tomar decisões sobre a legalidade administrativa com caráter de coisa julgada ou definitividade.



Atenção!

A Constituição Federal de 1988 adotou o Sistema Inglês, do não contencioso administrativo.

O Direito Administrativo, no nosso sistema, não pode fazer coisa julgada e todas as decisões administrativas podem ser revistas pelo Poder Judiciário, pois somente ele pode dar resolução em caráter definitivo. Ou seja, não cabem mais recursos, por isso, falamos em trânsito em julgado das decisões judiciais e nunca das decisões administrativas.

1.5.1 Via administrativa de curso forçado

São situações em que o particular é obrigado a seguir todas as vias administrativas até o fim, antes de recorrer ao Poder Judiciário. Isso é exceção, pois a regra é que, ao particular, é facultado recorrer-se ao Poder Judiciário, por força do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988.

Aqui, o indivíduo deve esgotar as esferas administrativas obrigatoriamente antes de ingressar com ação no Poder Judiciário.

XXXV - A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Exemplos:

- ▶ **Justiça Desportiva:** só são admitidas pelo Poder Judiciário ações relativas à disciplina e às competições desportivas depois de esgotadas as instâncias da Justiça Desportiva. Art. 217, § 1º, CF/1988.
- ▶ **Ato administrativo ou omissão da Administração Pública que contrarie súmula vinculante:** só pode ser alvo de reclamação ao STF depois de esgotadas as vias administrativas. Lei nº 11.417/2006, art. 7º, § 1º.
- ▶ **Habeas data:** é indispensável para caracterizar o interesse de agir no *habeas data* a prova anterior do indeferimento do pedido de informação de dados pessoais ou da omissão em atendê-lo sem que se confirme situação prévia de pretensão. (STF, HD, 22-DF Min. Celso de Mello).

1.6 Regime jurídico administrativo

É o conjunto de normas e princípios de direito público que regulam a atuação da Administração Pública. Tais regras se fundamentam nos princípios da Supremacia e da Indisponibilidade do Interesse Público, conforme estudaremos adiante.

O princípio da supremacia do interesse público é o fundamento dos poderes da Administração Pública, afinal de contas, qualquer pessoa que tenha como fim máximo

da sua atuação o interesse da coletividade, somente conseguirá atingir esses objetivos se dotadas de poderes especiais.

O princípio da indisponibilidade do interesse público é o fundamento dos deveres da Administração Pública, pois essa tem o dever de nunca abandonar o interesse público e de usar os seus poderes com a finalidade de satisfazê-lo.

Desses dois princípios, decorrem todos os outros princípios e regras que se desdobram no regime jurídico administrativo.

1.7 Noções de Estado

1.7.1 Conceito de Estado

- ▶ **Estado:** é a pessoa jurídica territorial soberana.
- ▶ **Pessoa:** capacidade para contrair direitos e obrigações.
- ▶ **Jurídica:** é constituída por meio de uma formalidade documental e não por uma mulher, tal como a pessoa física.
- ▶ **Territorial soberana:** quer dizer que, dentro do território do Estado, esse detém a soberania, ou seja, sua vontade prevalece ante a das demais pessoas (sejam elas físicas ou jurídicas). Podemos definir soberania da seguinte forma: soberania é a independência na ordem internacional (lá fora ninguém manda no Estado) e supremacia na ordem interna (aqui dentro quem manda é o Estado).

1.7.2 Elementos do Estado

- ▶ **Território:** é a base fixa do Estado (solo, subsolo, mar, espaço aéreo).
- ▶ **Povo:** é o componente humano do Estado.
- ▶ **Governo soberano:** é o responsável pela condução do Estado. Por ser tal governo soberano, ele não se submete a nenhuma vontade externa, apenas aos desígnios do povo.

1.7.3 Formas de Estado

- ▶ **Estado unitário:** é caracterizado pela centralização política; não existe divisão em Estados-membros ou municípios, há somente uma esfera política central que emana sua vontade para todo o país. É o caso do Uruguai.
- ▶ **Estado federado:** caracteriza-se pela descentralização política. Existem diferentes entidades políticas autônomas que são distribuídas regionalmente e cada uma exerce o poder político dentro de sua área de competência. É o caso do Brasil.

1.7.4 Poderes do Estado

Os poderes do Estado estão previstos no texto Constitucional.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Os poderes podem exercer as funções para que foram investidos pela Constituição Federal (funções típicas) ou executar cargos diversos das suas competências constitucionais (funções atípicas). Por esse motivo, não há uma divisão absoluta entre os poderes, e sim relativa, pois o Poder Executivo pode executar suas funções típicas (administrar) e pode também iniciar o processo legislativo em alguns casos (pedido de vagas para novos cargos). Além disso, é possível até mesmo legislar no caso de medidas provisórias com força de lei.

Poderes	Funções típicas	Funções atípicas
Legislativo	Criar leis Fiscalizar (Tribunal de Contas)	Administrar Julgar conflitos
Executivo	Administrar	Criar leis Julgar conflitos
Judiciário	Julgar conflitos	Administrar Criar leis

É importante notar que a atividade administrativa está presente nos três poderes. Por isso, o Direito Administrativo, por ser um dos ramos do Direito Público, disciplina não somente a atividade administrativa do Poder Executivo, mas também as do Poder Legislativo e do Judiciário.

1.8 Noções de governo

Governar é atividade política e discricionária, tendo conduta independente. O ato de governar está relacionado com as funções políticas do Estado: de comandar, coordenar, direcionar e fixar planos e diretrizes de atuação do Estado.

O governo é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado. Ele está diretamente ligado às decisões tomadas pelo Estado, exercendo direção suprema e geral. Ao fazer uma analogia, podemos dizer que o governo é o cérebro do Estado.

1.8.1 Função de governo e função administrativa

É comum aparecer em provas de concursos públicos questões que confundem as ideias de governo e de Administração Pública. Para evitar esse erro, analisaremos as diferenças entre as expressões.

O governo é uma atividade política e discricionária e que possui conduta independente. Para ele, a administração é uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, e exercida mediante conduta hierarquizada.

Não podemos confundir governo com Administração Pública, pois o governo se encarrega de definir os objetivos do Estado e as políticas para o alcance desses objetivos. A Administração Pública, por sua vez, se encarrega de atingir os objetivos traçados pelo governo.

O governo atua mediante atos de soberania ou, ao menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. A administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente, enquanto a administração é hierarquizada.

O governo deve comandar com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade técnica e legal pela execução. A administração age sem responsabilidade política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução dos serviços públicos.

1.8.2 Sistemas de governo

Sistema de governo refere-se ao grau de dependência entre o Poder Legislativo e Executivo.

▶ **Parlamentarismo**

É caracterizado por uma grande relação de dependência entre o Poder Legislativo e o Executivo.

A chefia do Estado e a do Governo são desempenhadas por pessoas distintas.

Chefe de Estado: responsável pelas relações internacionais.

Chefe de governo: responsável pelas relações internas, o chefe de governo é o da Administração Pública.

▶ **Presidencialismo**

É caracterizado por não existir dependência, ou quase nenhuma, entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A chefia do Estado e a do Governo são representadas pela mesma pessoa.

O Brasil adota o presidencialismo como sistema de governo.

1.8.3 Formas de governo

A forma de governo refere-se à relação entre governantes e governados.

▶ **Monarquia**

Hereditariedade: o poder é passado de pai para filho.

Vitaliciedade: o detentor do poder fica no cargo até a morte e não necessita prestar contas.

▶ **República**

Eletividade: o governante precisa ser eleito para chegar ao poder.

Temporalidade: ao chegar ao poder, o governante ficará no cargo por tempo determinado e deve prestar contas.

O Brasil adota a república como forma de governo.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de fazermos qualquer conceituação doutrinária sobre Administração Pública, podemos entendê-la como a ferramenta utilizada pelo Estado para atingir os seus objetivos. O Estado possui objetivos, e quem escolhe quais são eles é seu governo, pois a esse é que cabe a função política (atividade eminentemente discricionária) do Estado e que determina as suas vontades, ou seja, o Governo é o cérebro do Estado. Para poder atingir esses objetivos, o Estado precisa fazer algo, e o faz por meio de sua Administração Pública. Assim, essa é a responsável pelo exercício das atividades públicas do Estado.

2.1 Classificação de Administração Pública

2.1.1 Sentido material/objetivo

Em sentido material ou objetivo, a Administração Pública compreende o exercício de atividades pelas quais se manifesta a função administrativa do Estado.

Compõe a Administração Pública material qualquer pessoa jurídica, seus órgãos e agentes que exercem as atividades administrativas do Estado. Como exemplo de tais atividades, há a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de Polícia, o fomento, a intervenção e as atividades da Administração Pública.

Essas são as chamadas atividades típicas do Estado e, pelo critério formal, qualquer pessoa que exerce alguma dessas é de Administração Pública, não importa quem seja. Por esse critério, teríamos, por exemplo, as seguintes pessoas na Administração Pública: União, estados, municípios, Distrito Federal, Autarquias, Fundações Públicas prestadoras de serviços públicos, Empresa Pública prestadora de serviço público, Sociedade de Economia Mista prestadora de serviços públicos e, ainda, as concessionárias, autorizatárias e permissionárias de serviço público.

Esse critério não é o adotado pelo Brasil. Assim sendo, a classificação feita acima não descreve a Administração Pública brasileira, que, conforme veremos a seguir, adota o modelo formal de classificação.

2.1.2 Sentido formal/subjetivo

Em sentido formal ou subjetivo, a Administração Pública compreende o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas encarregadas, por determinação legal, do exercício da função administrativa do Estado.

Pelo modelo formal, segundo Meirelles, a Administração Pública é o conjunto de entidades (pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes) que o nosso ordenamento jurídico identifica como Administração Pública, pouco interessa a sua área de atuação, ou seja, pouco importa a atividade, mas, sim, quem a desempenha. A Administração Pública brasileira que adota o modelo formal é classificada em Administração Direta e Indireta.

2.2 Organização da Administração

A Administração Pública foi definida pela Constituição Federal de 1988 no art. 37.

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 [...].

O Decreto-lei nº 200/1967 determina quem é Administração Pública Direta e Indireta.

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) Fundações públicas.*

Dessa forma, temos somente quatro pessoas que representam a Administração Direta. Elas são consideradas pessoas jurídicas de direito público e possuem várias características. As pessoas da Administração Direta recebem o nome de pessoas políticas do estado.

A Administração Indireta também representa um rol taxativo e não cabe ampliação. Existem quatro pessoas da Administração Indireta e nenhuma outra. Elas possuem características marcantes, contudo, não possuem a mais importante e que as diferencia das pessoas políticas do Estado: a capacidade de legislar (capacidade política).

2.3 Administração Direta

A Administração Direta é representada pelas entidades políticas. São elas: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A definição no Brasil foi feita pelo Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

É importante observar que esse decreto dispõe somente sobre a Administração Pública Federal, todavia, pela aplicação do princípio da simetria, tal regra é aplicada uniformemente por todo o território nacional. Assim sendo, tal classificação utilizada nesse decreto define expressamente a Administração Pública Federal e também, implicitamente, a Administração Pública dos demais entes da federação.

Os entes políticos possuem autonomia política (capacidade de legislar), administrativa (capacidade de se auto-organizar) e capacidade financeira (capacidade de julgar as próprias contas). Não podemos falar aqui em hierarquia entre os entes, mas sim em cooperação, pois um não dá ordens aos outros, visto que eles são autônomos.

As principais características da Administração Direta são:

- ▶ São pessoas jurídicas de direito público interno – têm autonomia.
- ▶ Unidas formam a República Federativa do Brasil: pessoa jurídica de direito público externo – tem soberania (independência na ordem externa e supremacia na interna).
- ▶ Regime jurídico de direito público.
- ▶ **Autonomia política:** administrativa e financeira.
- ▶ **Sem subordinação:** atuam por cooperação.
- ▶ **Competências:** extraídas da CF/1988.
- ▶ Responsabilidade civil – regra – objetiva.
- ▶ **Bens:** públicos, não podem ser objeto de sequestro, arresto, penhora etc.
- ▶ **Débitos judiciais:** são pagos por precatórios.
- ▶ **Regime de pessoal:** regime jurídico único.
- ▶ Competência para julgamento de ações judiciais da União é a Justiça Federal; dos demais Entes Políticos é a Justiça Estadual.

Algumas noções de centralização, descentralização e desconcentração são importantes para compreender a Administração Direta:

- ▶ **Centralização Administrativa:** órgãos e agentes trabalhando para a Administração Direta.
- ▶ **Descentralização administrativa:** técnica administrativa em que a Administração Direta passa a atividade administrativa, serviço ou obra pública para outras pessoas jurídicas ou físicas (para pessoa física somente por delegação por colaboração). A descentralização pode ser feita por outorga legal (titularidade + execução) ou diante delegação por colaboração (somente execução). A outorga legal cria as pessoas da Administração Indireta. A Delegação por colaboração gera os concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos.
- ▶ **Descentralização por outorga legal:** também chamada de descentralização técnica, por serviços, ou funcional, é feita por lei e transfere a titularidade e a execução da atividade administrativa por prazo indeterminado para uma pessoa jurídica integrante da Administração Indireta.
- ▶ **Descentralização por delegação:** também chamada de descentralização por colaboração, é feita em regra por um contrato administrativo e, nesses casos, depende de licitação. Também pode acontecer descentralização por delegação por meio de um ato administrativo. Transfere somente a execução da atividade administrativa, e não a sua titularidade, por prazo determinado para um particular, pessoa física ou jurídica.
- ▶ **Outorga legal:**
 - » Feita por lei;
 - » Transfere a titularidade e a execução do serviço público;
 - » Não tem prazo.

- ▶ **Delegação:**
 - » Feita por contrato, exceto as autorizações;
 - » Os contratos dependem de licitação;
 - » Transfere somente a execução do serviço público e não a titularidade;
 - » À fiscalização do Poder Público. Tal fiscalização decorre do exercício do poder disciplinar;
 - » Tem prazo.
- ▶ **Desconcentração administrativa:** técnica de subdivisão de órgãos públicos para que melhor desempenhem o serviço público ou atividade administrativa. Em outras palavras, na desconcentração, a pessoa jurídica distribui competências no âmbito de sua própria estrutura. É a distribuição de competências entre os diversos órgãos integrantes da estrutura de uma pessoa jurídica da Administração Pública. Somente ocorre na Administração Direta ou Indireta, jamais para particulares, uma vez que não existem órgãos públicos entre particulares.

2.4 Administração Indireta

Pessoas/entes/entidades administrativas

- ▶ Fundações públicas;
- ▶ Autarquias;
- ▶ Sociedades de economia mista;
- ▶ Empresas públicas.

Características

- ▶ Tem personalidade jurídica própria;
- ▶ Tem patrimônio e receita próprios;
- ▶ Tem autonomia: administrativa, técnica e financeira.
- ▶ Não tem autonomia política;
- ▶ Finalidade definida em lei;
- ▶ Controle do Estado.

Não há subordinação nem hierarquia entre os entes da Administração Direta e indireta, mas sim vinculação que se manifesta por meio da **supervisão ministerial** realizada pelo ministério ou secretaria da pessoa política responsável pela área de atuação da entidade administrativa. Tal supervisão tem por finalidade o exercício do denominado **controle finalístico** ou **poder de tutela**.

Em alguns casos, a entidade administrativa pode estar diretamente vinculada à chefia do Poder Executivo e, nesse contexto, caberá a essa chefia o exercício do controle finalístico de tal entidade.

Nomeação de dirigentes: os dirigentes das entidades administrativas são nomeados pelo chefe do poder a que está vinculada a respectiva entidade, ou seja, as entidades