



TRATADO DE  
**DIREITO ADMINISTRATIVO**

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

COORDENAÇÃO



**TEORIA GERAL  
E PRINCÍPIOS  
DO DIREITO  
ADMINISTRATIVO**



MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

2ª EDIÇÃO

Revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>SOBRE A COORDENADORA - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO</b> .....	11
<b>SOBRE O AUTOR - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR</b> .....	13
<b>ESTRUTURA DA COLEÇÃO</b> .....	15
<b>NOTA À 2.<sup>a</sup> EDIÇÃO</b> .....	17

## **PARTE I TEORIA GERAL**

<b>CAPÍTULO 1 - ORIGEM E FORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO</b> .....	31
1. O direito administrativo como direito da Administração pública.....	31
2. Bases filosóficas do direito administrativo .....	32
3. Antecedentes históricos.....	37
3.1 Antiguidade greco-romana .....	37
3.2 Idade Média .....	38
3.3 Idade Moderna: Estado de Polícia .....	38
3.4 Idade Moderna: Estado de Direito e direito administrativo .....	41
4. O direito francês, o alemão e o italiano na formação do direito administrativo ...	45
5. Formação do direito administrativo francês .....	45
6. Autonomia do direito administrativo francês .....	48
7. Direito administrativo alemão.....	52
8. Direito administrativo italiano .....	55
9. Expansão do direito administrativo .....	56
10. Bibliografia .....	59
<b>CAPÍTULO 2 - O DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO</b> .....	61
1. Objeto .....	61
2. Métodos de estudo .....	65
2.1 Escola legalista, exegética, empírica e caótica .....	65
2.2 O estudo do direito administrativo jurisprudencial .....	68

2.3	Direito administrativo e ciência da administração.....	68
2.4	Direito administrativo e economia .....	69
2.5	Critério técnico-científico de estudo do direito administrativo .....	70
3.	Definição do direito administrativo .....	71
3.1	Critério da <i>puissance publique</i> .....	71
3.2	Critério do serviço público .....	72
3.3	Critério do Poder Executivo.....	73
3.4	Critério das relações jurídicas .....	74
3.5	Critério teleológico .....	74
3.6	Critério negativo ou residual .....	74
3.7	Critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado .....	75
3.8	Critério da Administração Pública.....	76
3.9	Nossa definição.....	78
4.	Características do direito administrativo.....	79
4.1	O direito administrativo como ramo do direito público .....	79
4.2	O direito administrativo como direito da Administração Pública.....	81
4.3	O direito administrativo concretizador da Constituição.....	82
4.4	O direito administrativo como ramo não codificado do direito .....	83
4.5	Paradoxos: os dois lados do direito administrativo .....	84
4.5.1	A principal fonte do direito administrativo francês.....	85
4.5.2	As funções normativa e judicial das agências reguladoras no sistema da <i>common law</i> , em contraste com as críticas ao direito administrativo francês.....	85
4.5.3	Supremacia do interesse público <i>versus</i> centralidade da pessoa humana.....	86
4.5.4	Prerrogativas e sujeições.....	86
4.5.5	Ampliação ou redução da discricionariedade administrativa .....	87
4.5.6	Crise na noção de serviço público <i>versus</i> incremento das formas de delegação de sua execução.....	87
4.5.7	Crise ou ampliação do princípio da legalidade .....	88
4.5.8	O direito administrativo entre o direito privado e o constitucional....	88
4.5.9	Princípio da segurança jurídica <i>versus</i> insegurança na interpretação das normas .....	89
4.5.10	Conclusão quanto aos dois lados do direito administrativo.....	89
5.	Bibliografia .....	89
<b>CAPÍTULO 3 – SISTEMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....</b>		<b>91</b>
1.	O direito administrativo não é produto exclusivo da situação gerada pela revolução francesa .....	91

2.	Os sistemas de direito.....	92
3.	Sistema de base romanística.....	95
4.	Sistema do <i>common law</i> .....	97
4.1	O <i>common law</i> na Inglaterra .....	98
4.2	O <i>common law</i> nos Estados Unidos da América .....	100
5.	O direito administrativo no sistema do <i>common law</i> .....	102
5.1	O direito administrativo inglês .....	103
5.2	O direito administrativo norte-americano .....	107
6.	Sistema do direito comunitário europeu.....	113
6.1	Sistemas de direito comunitário .....	113
6.2	Da formação da União Europeia .....	114
6.3	Estrutura da União Europeia .....	118
6.4	Do direito comunitário europeu .....	120
6.5	Fontes do direito comunitário .....	120
6.6	Influência recíproca dos sistemas de direito .....	123
7.	Bibliografia .....	126

**CAPÍTULO 4 - DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....** 129

1.	O direito administrativo do período colonial à atualidade .....	129
2.	Período do Brasil Colônia .....	130
3.	Período do império.....	135
4.	Período republicano anterior à Constituição de 1988.....	140
5.	Período republicano posterior à Constituição de 1988 .....	144
6.	O direito administrativo brasileiro sob influência do direito estrangeiro: sistemas de base romanística, do <i>common law</i> e do direito comunitário europeu ..	153
7.	Bibliografia .....	158

**CAPÍTULO 5 - DO REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....** 161

1.	Considerações gerais.....	161
2.	Regimes jurídicos público e privado utilizados pela administração pública .....	162
3.	O primado do direito civil .....	165
4.	O direito privado na gênese e no desenvolvimento do direito administrativo.....	166
5.	Influência do direito público sobre o direito civil .....	169
6.	Regime jurídico administrativo .....	171
7.	Privatização do direito administrativo ou fuga para o direito privado.....	176
8.	Regime jurídico de direito privado utilizado pela administração pública .....	177
9.	Hipóteses de uso do direito privado pela administração pública .....	182
9.1	Do direito privado aplicado aos contratos da Administração .....	182
9.2	Do direito privado aplicado a pessoas jurídicas da Administração indireta .....	183
10.	Uso abusivo do direito privado pela administração pública .....	184

11. Reflexos da LINDB sobre o direito administrativo.....	187
12. Conclusões.....	192
13. Bibliografia.....	193

**CAPÍTULO 6 - FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....** 195

1. Definição de fontes do direito .....	195
2. As fontes do direito administrativo .....	197
3. A Constituição.....	202
4. A Lei.....	202
5. Os atos normativos da administração pública.....	204
5.1. O Regulamento .....	205
5.2. Outros tipos de atos normativos da Administração Pública .....	208
6. A jurisprudência .....	210
7. A doutrina .....	213
8. O costume .....	214
9. Os princípios gerais do direito.....	215
10. Bibliografia.....	219

**CAPÍTULO 7 - TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....** 221

1. A evolução do direito administrativo vista pela doutrina .....	221
2. Inovações do direito administrativo brasileiro .....	226
2.1 Constitucionalização do direito administrativo brasileiro.....	227
2.2 Democratização da administração pública.....	231
2.2.1 Participação .....	232
2.2.2 Processualização do direito administrativo .....	233
2.2.3 Transparência.....	233
2.3 Centralidade da pessoa humana versus supremacia do interesse público sobre o particular.....	235
2.4 Reforma Administrativa.....	239
2.5 Consensualismo .....	242
2.6 Função regulatória e agencificação.....	245
2.7 Fuga do direito público .....	247
3. A pretensa “crise na noção de serviço público” .....	249
4. Conclusões.....	250
5. Bibliografia.....	251

**PARTE II**

**PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

**CAPÍTULO 1 - PRINCÍPIOS JURÍDICOS - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR ..** 257

1. Normas, princípios e regras jurídicas .....	257
--	-----

2. Classificação dos princípios jurídicos.....	264
3. Vinculação dos princípios jurídicos.....	265
4. Bibliografia.....	268
<b>CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>271</b>
1. Direito administrativo, administração pública e seus princípios jurídicos.....	271
2. Rol exemplificativo .....	273
3. Princípios e regime jurídico administrativo.....	275
4. Funcionalidade.....	276
5. Direito comparado .....	278
6. Direito brasileiro.....	282
7. Constituições estaduais e legislação.....	287
8. Bibliografia.....	289
<b>CAPÍTULO 3 – PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>293</b>
1. A dignidade da pessoa humana .....	293
2. A administração pública e a dignidade da pessoa humana.....	297
3. Bibliografia.....	300
<b>CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>303</b>
1. Legalidade.....	303
2. Primazia da lei .....	305
3. Sentidos da legalidade .....	307
4. Significados da legalidade.....	310
5. Reserva de lei .....	311
6. Competência normativa da administração pública .....	321
7. Espécies de regulamentos.....	327
8. Regulamentos autônomos.....	329
9. Regulamentos delegados .....	330
10. Regulamentos executivos .....	330
11. Regulamentos setoriais.....	333
12. Princípio da juridicidade .....	336
13. Discricionariedade administrativa .....	338
14. Bibliografia.....	341
<b>CAPÍTULO 5 – PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....</b>	<b>345</b>
1. Significados do princípio da impessoalidade .....	345
2. Impessoalidade e propaganda governamental.....	349
3. Imparcialidade.....	351
4. Finalidade.....	352

5. Igualdade.....	355
6. Bibliografia.....	360

**CAPÍTULO 6 - PRINCÍPIO DA MORALIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR..... 363**

1. Direito e moral.....	363
2. Moralidade.....	366
3. Raízes do princípio da moralidade.....	370
4. Autonomia do princípio da moralidade.....	373
5. Probidade.....	375
6. Causas e efeitos da improbidade.....	380
7. A lei da ação popular.....	380
8. A lei da improbidade administrativa.....	382
9. Improbidade e agentes políticos.....	386
10. Lei ficha limpa e improbidade administrativa.....	387
11. Lei de responsabilidade das pessoas jurídicas.....	389
12. Nepotismo.....	395
13. Espécies de nepotismo.....	403
14. Nepotismo e cargos comissionados.....	410
15. Lei de conflito de interesses.....	431
16. Bibliografia.....	433

**CAPÍTULO 7 - PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR..... 437**

1. Transparência: publicidade, motivação e participação popular.....	438
2. Publicidade.....	443
3. Publicidade e iniciativa legislativa.....	445
4. O dever de publicidade.....	447
5. O direito à publicidade.....	451
6. Publicidade e sigilo.....	458
7. A lei de acesso a informações públicas.....	462
8. A publicidade e os atos da administração pública.....	476
9. Propaganda governamental.....	478
10. Transparência remuneratória.....	479
11. Motivação.....	482
12. Exigibilidade e dispensa da motivação.....	484
13. Requisitos da motivação.....	487
14. Participação popular.....	493
15. Institutos participativos.....	494
16. Bibliografia.....	501

**CAPÍTULO 8 - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR..... 505**

1. Eficiência.....	505
--------------------	-----

2. Consequências.....	508
3. Eficiência e discricionariedade .....	511
4. Eficiência, eficácia e efetividade.....	513
5. Eficiência e dever de boa administração .....	513
6. Eficiência, legalidade e moralidade .....	514
7. Economicidade.....	515
8. Bibliografia.....	517
<b>CAPÍTULO 9 – PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>519</b>
1. Interesse público .....	519
2. Supremacia .....	528
3. Indisponibilidade .....	533
4. Bibliografia.....	538
<b>CAPÍTULO 10 – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>541</b>
1. Razoabilidade e proporcionalidade.....	541
2. Expansão do controle jurisdicional.....	545
3. Bibliografia.....	551
<b>CAPÍTULO 11 – PRINCÍPIOS DA CONTROLABILIDADE, DA AUTOTUTELA E DA HIERARQUIA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>553</b>
1. Controlabilidade.....	553
2. Controle pelo Poder Judiciário .....	556
3. Controle pelo Tribunal de Contas .....	560
4. Controle pelo Ministério Público .....	562
5. Dever de prestação de contas.....	570
6. Autotutela.....	571
7. Tutela.....	573
8. Hierarquia .....	574
9. Autocomposição na administração pública.....	578
10. Arbitragem na administração pública .....	592
11. Parâmetros e limites do controle na Lei n. 13.655/18.....	593
12. Bibliografia.....	608
<b>CAPÍTULO 12 – PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....</b>	<b>613</b>
1. Desconcentração e descentralização.....	613
2. Especialidade.....	619
3. Bibliografia.....	622
<b>CAPÍTULO 13 – PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR .....</b>	<b>625</b>
1. Segurança jurídica.....	625



2. Segurança jurídica e autotutela.....	633
3. Instrumentos.....	636
4. Segurança jurídica na Lei n. 13.655/18.....	643
5. Bibliografia.....	649

#### **CAPÍTULO 14 - PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....**

1. Responsabilidade.....	651
2. Responsabilidade dos agentes públicos.....	652
3. Comunicação de instâncias.....	653
4. Responsabilidade civil extracontratual do estado.....	656
5. Requisitos.....	658
6. Exclusão.....	664
7. Direito de regresso.....	666
8. Responsabilidade de agentes públicos por decisões ou opiniões técnicas.....	668
9. Bibliografia.....	670

#### **CAPÍTULO 15 - PRINCÍPIO DA PROCESSUALIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....**

1. Processualidade.....	673
2. Processo e procedimento.....	676
3. Ato e processo administrativo.....	678
4. Espécies e fases de processo administrativo.....	681
5. Subprincípios.....	683
6. Celeridade.....	683
7. Formalismo moderado.....	684
8. Gratuidade.....	685
9. Oficialidade.....	686
10. Participação.....	686
11. Decidibilidade.....	688
12. Recorribilidade.....	689
13. Publicidade.....	695
14. Procedimentos investigatórios.....	696
15. Bibliografia.....	699

<b>OUTRAS OBRAS DOS AUTORES.....</b>	<b>703</b>
--------------------------------------	------------