

TRATADO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
COORDENAÇÃO

1

TEORIA GERAL E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

3ª edição

Revista e atualizada



THOMSON REUTERS

REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

1912 • 2022

110
anos

Visual Law

THOMSON REUTERS®

Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais

JULIANA MAYUMI ONO

Gerente de Conteúdo

MILISA CRISTINE ROMERA

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio, Emanuel Silva, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

Gerente de Conteúdo Tax: Vanessa Miranda de M. Pereira

Direitos Autorais: Viviane M. C. Carmezim

Assistente de Conteúdo Editorial: Juliana Menezes Drumond

Análisa de Conteúdo Editorial Júnior: Bárbara Baraldi

Estagiários: Ana Carolina Francisco, Francisco Prado e Marco Antonio Fonseca

Produção Editorial

Gerente de Conteúdo

ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Thyara Pina da Silva

Analistas de Operações Editoriais: Caroline Vieira, Damares Regina Felício, Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade, Mayara Macioni Pinto e Patrícia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial: Ana Paula Cavalcanti, Fernanda Lessa, Gabriela Cavalcante Lino e Victória Menezes Pereira

Estagiárias: Beatriz Hammond, Bianca Satie Abduch, Caroline Dubovicki e Gabrielly N. C. Saraiva

Capa: Chrisley Figueiredo

Adaptação da Capa: Ariel Vilalba e Cinthia Riveros

Líder de Inovações de Conteúdo para Print

CAMILLA FUREGATO DA SILVA

Visual Law: Caroline Dubovicki, Danielle Castro de Moraes e Deborah Prata

Equipe de Conteúdo Digital

Coordenação

MARCELLO ANTONIO MASTROROSA PEDRO

Analistas: Gabriel George Martins, Jonatan Souza, Maria Cristina Lopes Araújo e Rodrigo Araújo

Gerente de Operações e Produção Gráfica

MAURICIO ALVES MONTE

Analistas de Produção Gráfica: Aline Ferrarezi Regis e Jéssica Maria Ferreira Bueno

Assistente de Produção Gráfica: Ana Paula de Araújo Evangelista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella

Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Wallace Paiva Martins Junior. -- 3. ed. rev. e atual. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. -- (Tratado de direito administrativo ; v. 1 / coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro)

Bibliografia.

ISBN 978-65-5991-087-8

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo - Brasil I. Martins Junior, Wallace Paiva. II. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella III. Título. IV. Série.

22-110598

CDU-35(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo 35(81)

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
SOBRE A COORDENADORA	13
SOBRE O AUTOR.....	15
ESTRUTURA DA COLEÇÃO	17
NOTA À 3.^a EDIÇÃO	19

PARTE I TEORIA GERAL

CAPÍTULO 1 - ORIGEM E FORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO	33
1. O direito administrativo como direito da administração pública	33
2. Bases filosóficas do direito administrativo	34
3. Antecedentes históricos.....	38
3.1 Antiguidade greco-romana	38
3.2 Idade Média	39
3.3 Idade Moderna: Estado de Polícia	39
3.4 Idade Moderna: Estado de Direito e direito administrativo	42
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.....	51
8. Direito administrativo italiano	54
9. Expansão do direito administrativo	55
10. Bibliografia	58
CAPÍTULO 2 - O DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO.....	61
1. Objeto	61
2. Métodos de estudo	64
2.1 Escola legalista, exegética, empírica e caótica	65
2.2 O estudo do direito administrativo jurisprudencial	67

2.3	Direito administrativo e ciência da administração.....	67
2.4	Direito administrativo e economia	68
2.5	Critério técnico-científico de estudo do direito administrativo	69
3.	Definição do direito administrativo	69
3.1	Critério da <i>puissance publique</i>	70
3.2	Critério do serviço público	70
3.3	Critério do Poder Executivo.....	71
3.4	Critério das relações jurídicas	72
3.5	Critério teleológico.....	72
3.6	Critério negativo ou residual	73
3.7	Critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado	73
3.8	Critério da Administração Pública.....	74
3.9	Nossa definição.....	76
4.	Características do direito administrativo.....	77
4.1	O direito administrativo como ramo do direito público	77
4.2	O direito administrativo como direito da Administração Pública.....	78
4.3	O direito administrativo concretizador da Constituição	79
4.4	O direito administrativo como ramo não codificado do direito	80
4.5	Paradoxos: os dois lados do direito administrativo	81
4.5.1	A principal fonte do direito administrativo francês	82
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	82
4.5.3	Supremacia do interesse público <i>versus</i> centralidade da pessoa humana.....	83
4.5.4	Prerrogativas e sujeições	83
4.5.5	Ampliação ou redução da discricionariedade administrativa	84
4.5.6	Crise na noção de serviço público <i>versus</i> incremento das formas de delegação de sua execução.....	84
4.5.7	Crise ou ampliação do princípio da legalidade	84
4.5.8	O direito administrativo entre o direito privado e o constitucional... ..	84
4.5.9	Princípio da segurança jurídica <i>versus</i> insegurança na interpretação das normas	85
4.5.10	Conclusão quanto aos dois lados do direito administrativo	85
5.	Bibliografia	86
CAPÍTULO 3 – SISTEMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO		89
1.	O direito administrativo não é produto exclusivo da situação gerada pela revolução francesa	89

2. Os sistemas de direito.....	90
3. Sistema de base romanística.....	92
4. Sistema do <i>common law</i>	94
4.1 O <i>common law</i> na Inglaterra	95
4.2 O <i>common law</i> nos Estados Unidos da América	97
5. O direito administrativo no sistema do <i>common law</i>	99
5.1 O direito administrativo inglês	99
5.2 O direito administrativo norte-americano	103
6. Sistema do direito comunitário europeu.....	108
6.1 Sistemas de direito comunitário	108
6.2 Da formação da União Europeia	109
6.3 Estrutura da União Europeia	113
6.4 Do direito comunitário europeu	115
6.5 Fontes do direito comunitário.....	115
6.6 Influência recíproca dos sistemas de direito	118
7. Bibliografia	121

CAPÍTULO 4 - DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

123

1. O direito administrativo do período colonial à atualidade	123
2. Período do Brasil Colônia	123
3. Período do império.....	128
4. Período republicano anterior à Constituição de 1988	132
5. Período republicano posterior à Constituição de 1988	136
6. O direito administrativo brasileiro sob influência do direito estrangeiro: sistemas de base romanística, do <i>common law</i> e do direito comunitário europeu	145
7. Bibliografia	149

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

151

1. Considerações gerais.....	151
2. Regimes jurídicos público e privado utilizados pela administração pública	151
3. O primado do direito civil	154
4. O direito privado na gênese e no desenvolvimento do direito administrativo.....	156
5. Influência do direito público sobre o direito civil	158
6. Regime jurídico administrativo	160
7. Privatização do direito administrativo ou fuga para o direito privado.....	164
8. Regime jurídico de direito privado utilizado pela administração pública	166
9. Hipóteses de uso do direito privado pela administração pública	170
9.1 Do direito privado aplicado aos contratos da Administração	170
9.2 Do direito privado aplicado a pessoas jurídicas da Administração indireta ...	171
10. Uso abusivo do direito privado pela administração pública	172

11. Reflexos da LINDB sobre o direito administrativo.....	175
12. Conclusões.....	179
13. Bibliografia.....	180

CAPÍTULO 6 – FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA SYLVIA

ZANELLA DI PIETRO	183
--------------------------------	------------

1. Definição de fontes do direito	183
2. As fontes do direito administrativo	184
3. A Constituição.....	189
4. A Lei	189
5. Os atos normativos da administração pública.....	191
5.1 O Regulamento	192
5.2 Outros tipos de atos normativos da Administração Pública.....	194
6. A jurisprudência	196
7. A doutrina	199
8. O costume	200
9. Os princípios gerais do direito.....	201
10. Bibliografia.....	204

CAPÍTULO 7 – TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA

SYLVIA ZANELLA DI PIETRO	207
---------------------------------------	------------

1. A evolução do direito administrativo vista pela doutrina	207
2. Inovações do direito administrativo brasileiro	211
2.1 Constitucionalização do direito administrativo brasileiro.....	212
2.2 Democratização da administração pública.....	216
2.2.1 Participação	217
2.2.2 Processualização do direito administrativo	218
2.2.3 Transparência.....	218
2.3 Centralidade da pessoa humana <i>versus</i> supremacia do interesse público sobre o particular.....	220
2.4 Reforma Administrativa.....	224
2.5 Consensualismo	226
2.6 Função regulatória e agencificação.....	229
2.7 Fuga do direito público	230
3. A pretensa “crise na noção de serviço público”	232
4. Conclusões.....	234
5. Bibliografia.....	234

PARTE II

PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 1 – PRINCÍPIOS JURÍDICOS – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR	239
--	------------

1. Normas, princípios e regras jurídicas	239
--	-----

2. Classificação dos princípios jurídicos.....	245
3. Vinculação dos princípios jurídicos.....	246
4. Bibliografia	249

CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

251

1. Direito administrativo, administração pública e seus princípios jurídicos	251
2. Rol exemplificativo	253
3. Princípios e regime jurídico administrativo	254
4. Funcionalidade	256
5. Direito comparado	257
6. Direito brasileiro	260
7. Constituições estaduais e legislação	265
8. Bibliografia	267

CAPÍTULO 3 – PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

269

1. A dignidade da pessoa humana	269
2. A administração pública e a dignidade da pessoa humana.....	272
3. Bibliografia	276

CAPÍTULO 4 – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

277

1. Legalidade.....	277
2. Primazia da lei	279
3. Sentidos da legalidade	281
4. Significados da legalidade.....	283
5. Reserva de lei	284
6. Competência normativa da administração pública	293
7. Espécies de regulamentos.....	299
8. Regulamentos autônomos	300
9. Regulamentos delegados	301
10. Regulamentos executivos	302
11. Regulamentos setoriais	304
12. Princípio da juridicidade	307
13. Discrecionalidade administrativa	309
14. Bibliografia	312

CAPÍTULO 5 – PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

315

1. Significados do princípio da impessoalidade	315
2. Impessoalidade e propaganda governamental.....	318
3. Imparcialidade.....	320
4. Finalidade.....	321

5. Igualdade.....	324
6. Bibliografia.....	328

CAPÍTULO 6 – PRINCÍPIO DA MORALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

1. Direito e moral	331
2. Moralidade.....	333
3. Raízes do princípio da moralidade	337
4. Autonomia do princípio da moralidade	340
5. Probidade.....	342
6. Causas e efeitos da improbidade.....	346
7. A lei da ação popular	347
8. A lei da improbidade administrativa	348
9. Improbidade e agentes políticos	351
10. Lei ficha limpa e improbidade administrativa	353
11. Lei de responsabilidade das pessoas jurídicas.....	354
12. Nepotismo.....	360
13. Espécies de nepotismo.....	368
14. Nepotismo e cargos comissionados.....	374
15. Lei de conflito de interesses.....	394
16. Bibliografia.....	396

CAPÍTULO 7 – PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

1. Transparência: publicidade, motivação e participação popular.....	399
2. Publicidade	404
3. Publicidade e iniciativa legislativa	406
4. O dever de publicidade	408
5. O direito à publicidade.....	411
6. Publicidade e sigilo.....	417
7. A lei de acesso a informações públicas.....	421
8. A publicidade e os atos da administração pública.....	434
9. Propaganda governamental.....	435
10. Transparência remuneratória	437
11. Motivação.....	440
12. Exigibilidade e dispensa da motivação.....	441
13. Requisitos da motivação	444
14. Participação popular	449
15. Institutos participativos	450
16. Bibliografia.....	457

CAPÍTULO 8 – PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

1. Eficiência	461
---------------------	-----

2. Consequências.....	464
3. Eficiência e discricionariedade	468
4. Eficiência, eficácia e efetividade.....	469
5. Eficiência e dever de boa administração	469
6. Eficiência, legalidade e moralidade	470
7. Economicidade	471
8. Bibliografia	472

CAPÍTULO 9 – PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

1. Interesse público	475
2. Supremacia	483
3. Indisponibilidade	487
4. Bibliografia	493

CAPÍTULO 10 – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

1. Razoabilidade e proporcionalidade	495
2. Expansão do controle jurisdicional.....	499
3. Bibliografia	504

CAPÍTULO 11 – PRINCÍPIOS DA CONTROLABILIDADE, DA AUTOTUTELA E DA HIERARQUIA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

1. Controlabilidade.....	505
2. Controle pelo Poder Judiciário	508
3. Controle pelo Tribunal de Contas	511
4. Controle pelo Ministério Público	513
5. Dever de prestação de contas	521
6. Autotutela.....	521
7. Tutela	524
8. Hierarquia	524
9. Autocomposição na administração pública.....	528
10. Arbitragem na administração pública	541
11. Parâmetros e limites do controle na lei n. 13.655/18.....	542
12. Bibliografia	555

CAPÍTULO 12 – PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....

1. Desconcentração e descentralização.....	559
2. Especialidade.....	564
3. Bibliografia	567

CAPÍTULO 13 – PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR

1. Segurança jurídica	569
-----------------------------	-----

2. Segurança jurídica e autotutela.....	576
3. Instrumentos.....	579
4. Segurança jurídica na Lei n. 13.655/18.....	585
5. Bibliografia.....	591

CAPÍTULO 14 - PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR..... 593

1. Responsabilidade	593
2. Responsabilidade dos agentes públicos	594
3. Comunicação de instâncias.....	595
4. Responsabilidade civil extracontratual do estado	598
5. Requisitos.....	600
6. Exclusão.....	605
7. Direito de regresso.....	606
8. Responsabilidade de agentes públicos por decisões ou opiniões técnicas	609
9. Bibliografia.....	610

CAPÍTULO 15 - PRINCÍPIO DA PROCESSUALIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR..... 613

1. Processualidade.....	613
2. Processo e procedimento.....	616
3. Ato e processo administrativo	617
4. Espécies e fases de processo administrativo	621
5. Subprincípios.....	622
6. Celeridade	622
7. Formalismo moderado	623
8. Gratuidade	624
9. Oficialidade	624
10. Participação	625
11. Decidibilidade	626
12. Recorribilidade	628
13. Publicidade	634
14. Procedimentos investigatórios.....	635
15. Bibliografia.....	637

OUTRAS OBRAS DOS AUTORES 639