

JULIANO HEINEN

CURSO DE  
**DIREITO**  
**ADMINISTRATIVO**

**6ª edição**

revista, atualizada e ampliada

**2025**

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## PARTE 1

**FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO,  
REGIME JURÍDICO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA****TÍTULO I  
FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E ELEMENTOS  
DOGMÁTICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO****CAPÍTULO 1  
HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A história do direito administrativo acompanha a busca de seu conceito. E, durante estes anos, não se conseguiu uma definição precisa, até porque nele foram refletidos muito diretamente as concepções jurídicas e políticas da formação de cada Estado<sup>1</sup>. Ao longo dos tempos, a humanidade entendeu que o estudo das relações jurídicas que envolviam os aparelhos estatais deveria ser enfrentado pela pesquisa acerca do “Estado” ou da “política”. A alusão àquilo que denominamos de “Estado” alcançava uma série de conceitos estruturais e emblemáticos que englobavam o estudo deste ramo do direito. As determinações históricas, sujeitas a um regime administrativo específico, bem fornecem uma autonomia ao estudo das relações jurídicas objeto do direito administrativo<sup>2</sup>.

Pela via de ideias antagônicas (*v.g.* exercício de prerrogativas administrativas *v.* garantias do particular em face do Estado) se impõem muitas considerações jurídico-políticas do Estado contemporâneo que, por conseguinte, apresenta uma crescente concentração do poder, e uma acelerada incrementação da autoridade e do mandato. A relatividade histórica dos regimes governamentais demonstra que o direito administrativo atual é bastante flexível a se adaptar às mutações do panorama das transformações orgânicas e funcionais pelas quais o Estado está passando nesses tempos<sup>3</sup>.

1. FORSTHOFF, Ernst. *Traité de droit administratif allemand*. Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1969, p. 60.
2. Da mesma forma, a política é relacionada com instituições típicas de Estado e, igualmente, com o direito administrativo.
3. DROMI, José Roberto. *Instituciones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos, 1973, p. 1.

E esse ramo do direito se torna muito importante no momento em que determinadas regras invocam a expressão “direito administrativo” e, portanto, alocam à situação tutelada uma gama de determinados efeitos jurídicos. Em melhores termos: quando uma regra determina que certa conjuntura deva submeter-se às regras de direito administrativo, influi a esta situação uma gama de efeitos jurídicos muito peculiares, constantes caracteristicamente neste ramo do direito.

Não há um consenso doutrinário acerca do momento em que o direito administrativo tomou corpo sistematizado, concluindo-se que poderia ser tomado como um “bloco” de premissas lógicas e autênticas. Este momento, realmente, não possui um “acordo histórico”, por assim dizer – aliás, como tantos outros acontecimentos do passado.

Cabe dizer que há sérias reservas em admitir a existência de verdadeiro “direito administrativo” como **ramo autônomo do direito** nos períodos anteriores à *Revolução Francesa* de 1789, porque estaria **inserido ou coligado a outros ramos do direito**. Até este marco histórico, **é difícil visualizar o direito administrativo como ramo autônomo da ciência jurídica**. Então, independentemente da compreensão que se tenha sobre o tema, resolvemos apresentar as disposições normativas ou construções dogmáticas presentes em épocas anteriores a este marco histórico, ainda que se possa dizer que, precisamente e como dito, o direito administrativo ainda não teria surgido como ramo autônomo da ciência jurídica. Evidentemente que os conteúdos já estavam postos, por exemplo, na era medieval e antiga, mas sob outras disciplinas ou ramos jurídicos.

## 1.1. Perspectiva internacional

Neste tópico e nos seus subitens demonstraremos como o direito administrativo evoluiu e foi consolidado em vários países. Essa análise é relevantíssima, entre outros fatores, porque demonstra as várias soluções jurídicas e sistematizações feitas em cada país, bem como nos fornece um entendimento mais abrangente de cada instituto. É certo que, no decorrer da obra, ou seja, diante do enfrentamento de outros temas, a perspectiva internacional poderá ser novamente abordada.

### 1.1.1. Período romano antigo

No período romano antigo<sup>4</sup> eram evidentes algumas características do que hoje chamamos de “direito administrativo”. Afinal, o Império necessitava de regras mínimas para organizar as relações que se passavam no interior do aparato do Império, ou para disciplinar as relações entre este mesmo Império e os demais cidadãos romanos. Por exemplo, as Constituições de Diocleciano traziam regras muito claras sobre a organização da administração das coletividades<sup>5</sup>. Também o *Corpus Jûris Civiles* tinha regras de administração pública<sup>6</sup>.

4. Momento histórico em que se firmou o que se conhece como *Império Romano* antigo, que vai do Século I a.C., até o Século V d.C. (KELLY, Christopher. *The roman empire: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2006).

5. Até porque o imperador implementou um governo altamente burocrático, fundando centros administrativos e ritos complexos dentro do Império.

6. Claro que o direito romano antigo ganhou fama por trazer à tona noções basilares ao direito civil e ao direito processual.

Então, nesse período, algumas regras de direito administrativo tiveram de ser estruturadas, especialmente quando o império se desenvolve de tal forma a reclamar a edição de normas de organização. Desta maneira, a estrutura administrativa acaba por ter de desenvolver-se com muita profusão, especialmente quando da expansão dos domínios dos romanos. Surge, assim, uma pilastra do direito administrativo que é ainda hoje reconhecida: a figura da **coisa pública** (*res pública*), se comparada às coisas (bens) dos “administrados” – povo (*civitas*). Nesta época, é fácil perceber a existência de regras esparsas tratando do poder de polícia, da estrutura administrativa descentralizada, do regime militar, do domínio público (patrimonial e eminente), da disciplina dos espetáculos públicos etc.

Negar a existência de uma **estrutura administrativa** e de uma **disciplina** neste sentido seria irrazoável diante de um império que conquistou quase todo o mundo que se conhecia à época. Seria negar o próprio Império Romano. O que não se tinha à época, claro, era a existência de um manancial de direitos e garantias dos administrados, dado que o período romano era marcado, essencialmente, pelo despotismo<sup>7</sup>. Sem contar que não havia uma ciência autônoma que pensasse o direito administrativo<sup>8</sup>.

Assim, pode-se perceber que no período romano antigo, e até mesmo no período helênico, foram estabelecidas “rotinas administrativas”, a fim de **organizar as atividades do Império ou do reino**<sup>9</sup>. Além disso, foram erigidos vários **organismos administrativos** que serviam para a **satisfação das necessidades coletivas** e para a **proteção interna e externa**. Então, naquele período da História estabeleciam-se relações jurídicas entre aqueles que eram administrados e aqueles que administravam a coisa pública. Os imperadores Alexandre (356 a.C. a 323 a.C.) e Constantino (272 d.C. a 337 d.C.), por exemplo, mantinham instituições estritamente administrativas<sup>10</sup>.

Aliás, todo Livro 1º do *Digesto* (a partir do Título 9) trata das **atribuições dos principais funcionários públicos** da época. Neste corpo normativo encontram-se disposições sobre a **fiscalização de mercados e de feiras**, sobre a **arrecadação de tributos** e sobre **funções públicas**<sup>11</sup>. No Livro 48, título 12, o *Digesto* ainda trata do que chama de “**polícia dos viveres**”. O livro 50, ao seu turno, discorre sobre as **municipalidades**, os seus habitantes e a administração de seus bens. Enfim, regras sobre direito administrativo não faltavam, ainda que tênues ou sem sistematicidade. Contudo, é claro que não havia

7. Uma importante obra sobre o tema é o livro de Denis Serrigny (*Droit public et administratif romain: ou, Institutions politiques, administratives, économiques et sociales de l'Empire Romain du IVe au VIe siècle (de Constantin à Justinien) Ouvrage suivi d'un memoire sur le régime municipal en France dans les villages, depuis les Romains jusqu'à nos jours*. Paris: Aug. Durand, v. 1, 1862).
8. Haviam regras esparsas que tratavam do tema. A exemplo disto temos o *Corpus Iuris Civilis* romano, que, além de disciplinar matérias típicas do âmbito privado, já afirmava, por exemplo, que os portos eram bem de uso comum do povo (Livro Segundo, Tomo Primeiro, *de civis rerum*).
9. RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, Livrheiros-editores, 1866, p. 5; MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Regime jurídico administrativo brasileiro e Constituição Federal de 1988*. Aportes teóricos nas noções de interesse público, discricionariedade e prerrogativas. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017, p. 1-20.
10. RIBAS, Antônio Joaquim. *Op. Cit.*, p. 6.
11. TÁCITO, Caio. Evolução histórica do direito administrativo. In: *Temas de direito público* (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, 1997, p. 1-2.

um famoso teórico, que se tornará um baluarte na evolução do *common law*<sup>19</sup>: Edward Coke<sup>20</sup>. As ideias de Coke são tão importantes que influenciaram de sobremaneira a revolução americana, processada no Século seguinte. Neste ponto, passa-se a entender que é “a lei que faz o Rei”, e não o “Rei que faz a lei”. As **normas** deveriam, assim, ser **criadas pelo consenso**, e não pela **via unilateral do soberano**<sup>21</sup>.

Então, o autor tratou de sistematizar as premissas básicas desse sistema, que ficariam acima do Rei e do Parlamento, sendo um misto de direito escrito e não escrito. Coke considerava que o *common law* brotava de uma **artificial reason**, advinda de uma experiência, de um esforço e de um estudo de longa data. Em 1610, as ideias de Coke saem deste embate político para fundamentar um importante julgamento, quase que um marco na evolução que se processava. Trata-se do famoso *Bonham's case*.

Ao Dr. Bonham havia sido aplicada uma multa, sob a alegação de que não estava autorizado a exercer a medicina. O estatuto médico da época, editado pelo Parlamento, mencionava que quem aplicava a referida penalidade pecuniária era a Academia Médica da Inglaterra, e o valor da multa era revertido à própria entidade. O Tribunal inglês considerou nulo tal castigo, porque a Academia era advogada e juíza ao mesmo tempo. Pioneiramente, o Tribunal inglês anula um ato administrativo com base no **due process of law**. Este é um importante caso em que a *House of Lords* (Câmara dos Lordes) perfaz um controle do ato administrativo (de polícia), com fundamento no devido processo legal<sup>22</sup>.

19. De início, é importante definir o termo *common law* para os limites desta obra. Mesmo nos Estados Unidos ou na Inglaterra, o termo “*law*” não possui apenas um significado, e este é um ponto inicial que dificulta a inclusão de um limite conceitual. Contudo, haverá a necessidade de se optar: para as balizas dogmáticas aqui adotadas, será empregado o termo “*law*” significando “direito”, ou seja, como “aquilo que é jurídico”. E, para a expressão “*common law*” ter-se-á o cuidado de traduzi-la como “direito comum”. A explicação histórica para este termo “direito comum” ou “direito dos comuns” também não é consensual. Majoritariamente se entende que a expressão foi formatada ainda na Idade Antiga, especialmente no período da Roma Antiga (aproximadamente entre 700 a.C. a 500 d.C.). Isso porque os romanos aplicavam o seu direito (codificado, claro) apenas para os cidadãos romanos. Aqueles que não detinham esta condição, ou seja, os “comuns”, submetiam-se ao seu direito. Então, existiam dois sistemas jurídicos: o direito dos cidadãos romanos, dos civis, enfim, o [direito civil = *civil Law*], e o direito dos comuns, ou seja, o [direito comum = *common law*]. Para maiores informações, consultar a obra de: FARNSWORTH, E. Allan. *Introdução ao sistema jurídico dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: forense, 1963 (parte inicial não paginada, denominada de “Nota sobre a terminologia”); MARTEL, Leticia de Campos Velho. *Devido processo legal substantivo – razão absoluta, função e características de aplicabilidade*. A linha decisória da Suprema Corte estadunidense. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
20. MARTEL, Leticia de Campos Velho. *Op. Cit.*, p. 23-29 – a autora faz a exposição das ideias de Edward Coke a partir do *Dr. Bonham's Case*.
21. MARTEL, Leticia de Campos Velho Martel, *Op. Cit.*, Capítulo 1.
22. Infelizmente, os argumentos e a forma de decidir estabelecidos no *Bonham's case* não foram repetidos nos julgados que se sucederam. Por mais incrível que se possa parecer, esta decisão somente foi retomada nos Estados Unidos, pelos colonos americanos que queriam anular os atos abusivos praticados pelos ingleses. A importância deste julgamento é inegável por vários motivos. Não só aplicou o *common law* com supremacia sobre os atos do Parlamento, como permitiu que, pela primeira vez, fosse exercido o

**dos governantes.** Nos casos *Board Education v. Rice*, de 1911, e *Local Government Board v. Arlidge*, de 1915, a Câmara dos Lordes decidiu por manter hígida a lei que conferia certas potestades aos governantes;

- (b) A partir da **Primeira Guerra Mundial** (1914-1918), **até os anos sessenta**, os tribunais ingleses mantiveram **hígida a plena discricionariedade da atuação administrativa**, calcada em **um subjetivismo determinante**. Para tanto, foram alocadas inúmeras “barreiras artificiais” para que isto fosse possível. Inúmeros casos acabaram por fornecer uma verdadeira “blindagem” à atuação dos governantes ingleses<sup>26</sup>. Tanto que os tribunais nem sequer resistiram às cláusulas legais excludentes da sua jurisdição, editadas após a Segunda Grande Guerra<sup>27</sup>;
- (c) Em uma **terceira fase**, a justiça inglesa **sai do seu “ostracismo”** que implicava uma passividade permissiva à desenfreada discricionariedade dos gestores. Um *leading case* inicial nesta ruptura de paradigma foi o caso *Ridge v. Baldwin* (1964). E em *Conway v. Rimmer* (1967), a “Corte dos Lordes” decidiu que certos documentos deveriam ser apresentados em juízo pela Coroa inglesa, apesar da resistência desta<sup>28</sup>. Assim, paulatinamente foram **excluídas as barreiras alocadas à incidência da jurisdição**, ao ponto de, na década de setenta, passar a se dar tutela, inclusive, à **proteção da expectativa legítima**<sup>29</sup>;
- (d) A partir de então, o **controle judicial da atividade administrativa passa a ganhar sistematicidade**. Significa dizer que não era mais praticado somente diante de um caso concreto. **Dos anos setenta até os dias atuais**, o Poder Judiciário passou a formatar **premissas orientadoras à atuação da Administração Pública**, de uma forma mais ou menos intensa, em uma ou outra matéria. E isto fica bastante evidente na Emenda nº 3 à *Regra da Corte Suprema* (de 1978). Para se ter uma ideia, **nos anos oitenta e noventa, a imunidade do Poder Executivo é ainda mais refreada**<sup>30</sup>. Atualmente, há um franco debate acerca dos **limites do controle feito pelo Poder Judiciário em face**

26. Podemos citar, entre outras: *Duncan v. Cammell Laird Co* (1942), *Smith v. East Elloe RDC* (1956) etc.

27. WADE, H. D. R. *Op. Cit.*

28. Seguem-se, na linha do movimento de seccionamento do entendimento anterior – perfazendo uma espécie de *overruling* –, os casos *Padfield* (1968) e *Anisminic* (1969).

29. *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* (1969).

30. Como pode ser detectado a partir do caso *Council for Civil Service Unions v. Minister of the Civil Service* (1985), momento em que se sustentou que os poderes da Administração Pública poderiam ser questionados perante o Poder Judiciário. Em 1989, a corte suprema do País dirigiu pela primeira vez uma ordem à Coroa, com base no direito comunitário. E em 1995, atua novamente desta maneira, agora com base no direito nacional.

# TÍTULO II

## ORDEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO 5

#### REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

##### 5.1. Conceituação

**Resumo inicial:** em termos sintéticos, **regime jurídico** consiste em **um conjunto de regras e de princípios, em um todo harmônico, incidentes sobre determinado campo, categoria ou instituto do direito.**

O surgimento do **regime jurídico administrativo**, que podemos chamar também de “**direito da função administrativa**”, tem fundamento no fato de que, ao Estado, são imputadas certas missões, que se mostram compatíveis ao adimplemento das necessidades sociais. Para tanto, os entes públicos necessitam de uma ferramentaria jurídica própria, que, de um lado, garante os princípios administrativos, e, de outro, permite certas prerrogativas. Assim, o **regime administrativo** repousa em **princípios diferentes daqueles** que inspiram a lógica daquilo que está disciplinado em **outros ramos da ciência jurídica**, como o Código Civil, o Código Penal, o Código Eleitoral etc.

Qualquer **regime jurídico** é composto por princípios<sup>1</sup> e regras que disciplinam uma determinada **atividade**. No caso em análise, estamos a tratar das **tarefas executadas pela Administração Pública**. Tais atividades têm por fim a realização do **interesse geral**, que se revela em uma **variedade de funções executivas**<sup>2</sup>. Esta multiplicidade de formas de atuação é administrada por um regime dito “**público**”, cujo catálogo de direitos e de deveres é exclusivo de quem, neste contexto, possui capacidade jurídica para produzir o desenvolvimento da atividade de “administração” da “coisa pública”. Este instituto, comumente denominado de “**regime jurídico-administrativo**”<sup>3</sup>, é estudado pelo **direito administrativo**.

1. O Conselho de Estado francês reconhece que os princípios possuem “**força da lei**” (conferir acórdão de 26 de junho de 1959, que tratava das submissões dos Comissários pelo Governo de Fournier).
2. A noção de gestão pública e de gestão privada tem como expoente a decisão proferida pelo Conselho de Estado francês, de 6 de fevereiro de 1903, quando julgou o “Caso Terrier”. Veja que a Prefeitura do Departamento de Saône-et-Loire havia prometido um prêmio para quem comprovasse ter matado cobras ou outros animais nocivos. Apesar de o Sr. Terrier ter, de fato, comprovado que matou algumas víboras, teve seu pedido negado, sob a alegação de que os recursos destinados ao prêmio tinham acabado. Ao demandar junto ao Conselho de Estado francês, tal órgão ratifica que a noção de **serviço público** é a pedra de toque na definição da sua **competência jurisdicional**, e afirma que não seria o órgão competente para analisar a demanda. Do mesmo modo – e o que é o mais importante aqui –, deixa clara a **divisão entre a gestão pública e a gestão privada das atividades exercidas pelos aparelhos de Estado**.
3. Abordado em outro ponto da obra.

poderes. As lides envolvendo o direito público são tuteladas por uma corte diferente daquelas de cunho privado, as quais, ao seu turno, ganham uma jurisdição própria<sup>25</sup>.

Contudo, no sistema do *civil law*, a **separação entre política e direito é suave**. Já no **sistema inglês**, por exemplo, é ainda mais lógica esta separação, porque distingue os poderes **não pela pessoa que o exerce**, mas pela **natureza da função desempenhada**<sup>26</sup>.

Marca o Direito Administrativo romano-germânico quatro postulados fundamentais:

- (a) A existência de **responsabilidade civil do Estado por atos que pratica**;
- (b) A existência da **possibilidade de a administração pública criar obrigações jurídicas aos particulares de forma unilateral**;
- (c) A **legalidade informa a maneira como são produzidos e executados os atos administrativos**; e
- (d) A característica mais marcante reside no fato de que **a fonte primária do direito administrativo é a lei, e não o precedente**.

A construção do regime jurídico-administrativo com base romano-germânica possui, em regra, **características peculiares**<sup>27</sup>:

- (a) Percebe-se uma Administração Pública altamente **centralizada**, com a gestão feita por “corpos hierárquicos” compostos por funcionários, o que permite a existência de um **controle administrativo por parte dos órgãos superiores**;
- (b) Evidencia-se um conjunto de **prerrogativas atribuídas à Administração Pública**, e derivada de sua consideração como “poder jurídico”;
- (c) Em muitos países, como ocorre na Itália e na França, o julgamento acerca dos atos administrativos é feito pelos **tribunais administrativos**. Na França, esta função é atribuída a Conselho de Estado, em conjunto com a missão de evacuar consultas;
- (d) O **princípio da legalidade** possui um papel central como vertente reitora do sistema jurídico-normativo.

25. Não é o caso do Brasil, que possui uma jurisdição única (*v.g.* um mesmo juiz pode julgar tanto uma ação envolvendo a Fazenda Pública, como outra em que litigam dois cidadãos sobre objeto tutelado pelo direito privado).

26. WADE, H. D. R. *Administrative law*. Oxford: Oxford Press University, 1961, p. 37. Aliás, o próprio autor alerta que está pouco clara a divisão dos poderes (e seus limites), situação que gera um alto preço: as cortes britânicas, por exemplo, ainda nos anos sessenta, tinham dificuldades de desenvolver princípios exclusivos de direito público, ou melhor, a forma de julgamento de casos públicos e privados era similar, quando que o próprio direito material do país reclamava uma especificação (WADE, H. D. R. *Op. Cit.*, p. 38).

27. Todas elas apresentadas por Juan Carlos Cassagne (*Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, t. 1, 1998, p. 106).

### 5.3.2. Regime jurídico-administrativo anglo-saxão (common law)

Os sistemas jurídicos do *common law* ostentam uma gama de princípios bastante peculiares. Nestes países, o direito administrativo possui uma **aplicação ainda mais estreita**, se comparado ao sistema jurídico romano-germânico (como, por exemplo, se comparado ao francês). Questões sobre aquisição e venda de bens públicos, sobre servidores públicos, sobre contratos administrativos etc., são matérias tuteladas pelo “**direito da administração pública**”, e não pelo direito administrativo<sup>28</sup>.

Já as discussões sobre a **administração da coisa pública** são togadas ao cientista político. Logo, direito administrativo americano, por exemplo, está concentrado em responder às seguintes perguntas: quais os poderes que as agências administrativas possuem? Quais são os limites destes poderes? Por quais formas estes poderes são mantidos dentro das agências? (entre outras). Sendo assim, o regime jurídico-administrativo americano, como vimos, confere ênfase às regras que **controlam e disciplinam os poderes das agências**, e não no direito eventualmente produzido por elas<sup>29</sup>.

Nesse contexto, peculiar é o fato de as agências reguladoras possuírem poderes quase legislativos e judiciais. Logo, nos Estados Unidos, suas **diretivas e regulamentos** são importante **fonte do sistema jurídico-administrativo**. Cabe ao Poder Judiciário, então, somente controlar os atos normativos no que tange à sua **compatibilidade aos standards legais** previamente expedidos, que dão base aos atos prescritivos das *agencies*.

Já as decisões administrativas expedidas pelas agências reguladoras somente podem ser objeto de controle judicial **caso de romperem com o dique da legalidade e da razoabilidade** – entendimento referendado somente em tempos recentes, porque antes, nem sequer eram objeto de apreciação judicial. Também podemos dizer que o **administrative procedure** é galgado a um papel nodal dentro do sistema jurídico norte-americano, especialmente para permitir a defesa das garantias fundamentais pretensamente violadas pelo Poder Público (*v.g.* não concessão de ampla defesa e de contraditório, desrespeito ao *due process of law* etc.).

Importante destacar, assim, que, no sistema jurídico e político anglo-saxão, a **Administração Pública rege-se muito mais por preceitos privados**, acoplados a um **controle judicial intenso**. Perfaz-se, portanto, uma espécie de “**administração judiciária**”<sup>30</sup> da coisa pública. De mais a mais, as **características** do sistema jurídico do *common law* diferenciam-se daquelas encontradas no sistema romano-germânico, porque ambos possuem concepções diferentes. Naquele, por exemplo, é marcante no **rule of law**<sup>31</sup>:

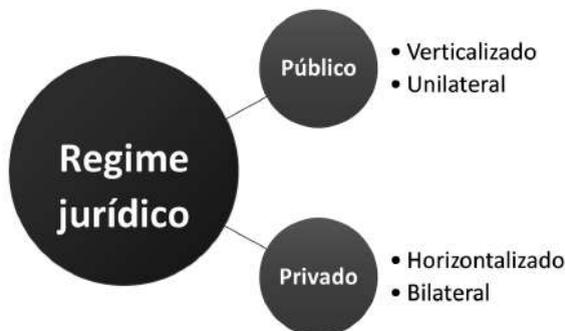
28. A diferença entre “direito da Administração Pública” e “direito administrativo” foram expostas no item “2.2” da Parte 1.

29. Aliás, o direito anglo-saxão demorou a reconhecer o direito administrativo como um ramo autônomo. Nos Estados Unidos, o Direito Administrativo somente alcançou sua plena autonomia como disciplina autêntica no século XX (BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 239, jan.-mar. 2005, p. 8).

30. CORREIA, Fernando Alves. *Op. Cit.*, p. 28.

31. CASSAGNE, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 106.

De modo muito generalista:



Ou, visto de outro modo:

<b>REGIME JURÍDICO</b>	<b>Público</b>
	- Verticalizado;
	- Unilateral.
	<b>Privado</b>
	- Horizontalizado;
	- Bilateral

## CAPÍTULO 6

### PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

#### 6.1. Introdução e natureza jurídica dos princípios

Os **princípios**, como categoria jurídica pertencente à *Teoria Geral do Direito*, porque não é tema exclusivo do direito administrativo, e sim afeto a todos os ramos da ciência jurídica, foram bastante debatidos na era contemporânea. Tomaram um espaço considerável no sistema jurídico, a tal ponto de se escreverem livros inteiros sobre o tema<sup>47</sup>. Contemporaneamente, essa perspectiva ganha corpo especialmente diante do movimento denominado de “neoconstitucionalismo”<sup>48</sup>, em que os princípios tomam um papel bastante eloquente.

47. Não é à toa que Humberto Ávila inicia sua obra específica sobre o tema afirmando que a doutrina constitucional vive, hoje, uma euforia que se decidiu chamar de “Estado Principiológico”. No entanto, esta euforia, acabou por acarretar alguns exageros e problemas teóricos que têm inibido a própria efetividade do ordenamento jurídico (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios* – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 14).

48. Cujas próprias definições não obtêm consenso. Conferir: MÖLLER, Max. *Teoria geral do neoconstitucionalismo* – bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011; ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da

A partir daqui, pretendemos apresentar algumas concepções doutrinárias acerca do termo, ainda atreladas a “teoria geral do direito”, demonstrando as várias perspectivas que podem ser apreendidas. Vamos tratar da primeira delas.

(1) **Perspectiva que diferencia princípios e regras, sendo aquele mais abstrato do que esta:** muitos autores<sup>53</sup> entendem que os princípios são **pontos de partida** na interpretação, além de possuírem maior **teor de abstração**. Por isto que, para esta perspectiva, serviriam como **fundamento e orientação** ao intérprete, perfazendo verdadeira **otimização sistêmica do ordenamento jurídico**<sup>54</sup>. E, se, no caso concreto, há “colisão” de princípios, deve-se, caso a caso, analisar, por meio das regras de **ponderação**, aquele que melhor solucione a questão posta. Quando dois princípios se “chocam”, colidem, não haverá o aniquilamento de um para com o outro<sup>55</sup>.

Essa mesma perspectiva doutrinária **diferencia os princípios das regras**<sup>56</sup>. Em linhas bastante sintéticas, entendem que:

- (a) As **regras** seriam mais **concretas** e, no caso de duas delas se entrechocarem, uma “descarta” a outra – sendo esta uma das primeiras diferenças entre os *princípios* e as *regras*. Estas últimas seriam **comandos impositivos** atuantes no campo do possível, seja fática ou juridicamente<sup>57</sup>;
- (b) Os **princípios** seriam mais **abstratos**, sendo que, no âmbito da principiologia, de outra forma, ocorrerá uma **harmonia** entre os princípios, sendo que um/alguns dele(s) **terá/terão premência no caso concreto**. Esta categoria jurídica possui uma maior abertura semântica<sup>58</sup>, tanto em seu conteúdo

---

*standards*, que se imporiam para o estabelecimento de normas específicas - ou seja, as disposições que preordenam o conteúdo da regra legal. No último, seriam generalizações, obtidas por indução a partir das normas vigentes sobre determinada ou determinadas matérias. Nos dois primeiros sentidos, pois, o termo tem uma conotação prescritiva; no derradeiro, a conotação é descritiva: trata-se de uma ‘abstração por indução. (FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Os princípios programáticos. In: *Direito Constitucional do Trabalho*. São Paulo: LTr, v. 1, 1991, p. 73-74)

53. BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 141.

54. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.060 e ss.

55. Conforme já explicamos em: HEINEN, Juliano. *Op. Cit.*, p. 92.

56. Segundo Robert Alexy (*Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 85-86), a distinção entre regras e princípios pode ser feita em três vias: a) pelo critério de maior valoração, importante à argumentação jurídica; b) pelo grau de generalidade; c) pelo critério qualitativo.

57. ALEXY, Robert. *Op. Cit.*, p. 83; FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995, p.137.

58. Para esta perspectiva, os princípios são mais genéricos do que as regras porque atuam nas possibilidades ofertadas pelos limites da realidade (ALEXY, Robert. *Op. Cit.*, p. 103-104). No mesmo sentido: BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 249-251; BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação Constitucional e o papel dos Princípios do Direito Brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (org.).

sígnico, quanto na sua definitividade de sentido. No momento em que há um tensionamento entre dois princípios, é necessário que o jurista recorra a um juízo de **ponderação**<sup>59</sup>, ou seja, ver aquele princípio que melhor tem **densidade** ao caso concreto.

O **modelo combinado de princípios e de regras** atende aos parâmetros contemporâneos da hermenêutica constitucional, tendo em vista que os direitos fundamentais, por exemplo, reclamam, por vezes, uma versão de regras e, em outros casos, uma versão de princípios – adotando a diferenciação feita aqui.

(2) Humberto Ávila, em obra específica<sup>60</sup>, faz uma crítica aos vários critérios utilizados pela doutrina para distinguir regras e princípios, propondo um parâmetro próprio a perfazer tal distinção. Além disso, o autor constitui um novo instituto, denominado de “**postulado**”<sup>61</sup>, que se alia com os institutos dos **princípios** e das **regras**.

O “**caráter hipotético-condicional**”, que se fundamenta no fato de as regras posuírem uma hipótese e uma consequência que predeterminam a decisão, sendo aplicadas ao modo se, então, enquanto os princípios apenas indicam o fundamento a ser utilizado pelo aplicador, não serve. E assim o é porque esta distinção não fornece fundamentos que indiquem o que significa dar um primeiro passo para encontrar a regra.

Também o critério do “**modo final de aplicação**”, que se sustenta no fato de as regras serem aplicadas de modo absoluto (“tudo ou nada”), ao passo que os princípios são aplicados de modo gradual (“mais ou menos”), é insuficiente. Perceba que, em certas situações, caráter absoluto da regra é completamente modificado depois da consideração de todas as circunstâncias do caso. Assim, tanto os princípios como as regras podem envolver a consideração a aspectos específicos, abstratamente desconsiderados.

*A nova interpretação constitucional* – ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 338-342.

59. ALEXY, Robert. *Op. Cit.*, p. 87-89.

60. ÁVILA, Humberto. *Op. Cit.*, p. 31-55.

61. “[...] os postulados normativos situam-se num plano distinto daquele das normas cuja aplicação estruturam. A violação deles consiste na não interpretação de acordo com sua estruturação. São, por isso, metanormas, ou normas de segundo grau. O qualificativo de *normas de segundo grau*, porém, não deve levar à conclusão de que os postulados normativos funcionam como qualquer norma que fundamenta a aplicação de outras normas, a exemplo do que ocorre no caso de sobreprincípios como o princípio do Estado de Direito ou do devido processo legal. Isso porque esses sobreprincípios situam-se no próprio nível das normas que são objeto de aplicação, e não no nível das normas que estruturam a aplicação de outras. Além disso, os sobreprincípios funcionam como fundamento, formal e material, para a instituição e atribuição de sentido às normas.” (ÁVILA, Humberto. *Op. Cit.*, p. 88). Além disso, o autor diferencia os postulados dos princípios porque aqueles não promovem modulações finalísticas como estes assim o fazem. Da mesma sorte, em síntese, os postulados não se confundem com as regras, uma vez que não têm o condão de prescrever comportamentos hipotéticos (ÁVILA, Humberto, *Op. Cit.* p. 89-90). Enfim, afirma o autor que os postulados são “[...] normas estruturantes de aplicação de princípios e regras.” (ÁVILA, Humberto, *Op. Cit.*, p. 90) Postulados, portanto, “[...] são metanormas, ou normas de segundo grau.” (ÁVILA, Humberto, *Op. Cit.*, p. 88). Sua violação significa uma não interpretação. Nessa linha de pensamento, têm-se como exemplos de postulados (que o autor chama de “inespecíficos”) a *ponderação*, a *concordância prática* e a *proibição de excesso* (ÁVILA, Humberto, *Op. Cit.*, p. 94-127).

Muitas outras diferenças poderiam ser estabelecidas (ou não estabelecidas) entre os princípios e as regras (e, quiçá, entre os postulados – terminologia esta inserida nesta obra)<sup>65</sup>, mas esse, sem sombra de dúvida, não é o foco da exposição a ser feita. Especificamente no que se refere aos **princípios administrativos**, algumas diferenças podem ser nitidamente franqueadas, podendo ser catalogadas na seguinte tabela comparativa:

	Princípios	Regras
<b>Natureza comportamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finalístico</li> <li>▪ Delimita um estado ideal</li> <li>▪ O que deve ser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mandamentos</li> <li>▪ Descritivo</li> <li>▪ Dever ser</li> </ul>
<b>Argumentação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conduta necessária</li> <li>▪ Previsão do fato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conceito abstrato (suporte fático)</li> <li>▪ Conceito concreto (fato normativo)</li> </ul>

Dessa forma, delimitados os matizes teóricos existentes, passa-se a tratar dos princípios incidentes especificamente no âmbito do direito administrativo, conforme disposição feita pelo texto da CF/88 e da legislação extravagante. Por motivos metodológicos, apresentar-se-ão somente alguns, os quais são quase que inerentes ao tema tratado. A adoção dos princípios como instrumento para a aplicação do Direito pode ter um efeito positivo quando houver um consistente sistema de uniformização, e legitimidade a partir de uma fundamentação coerente.

## 6.2. Princípios gerais do direito

Os **princípios gerais do direito** são **premissas não escritas** e **reconhecidas pelo magistrado** ou **pelo administrador público**. Assim, reconhece-se sua existência e, portanto, seu respeito se impõe às autoridades administrativas<sup>66</sup>.

Para tanto, a **descoberta (revelação)** destes princípios se faz necessária, porque não estão necessariamente “prontos”, enfim, necessariamente ofertados pelo direito positivo. Veja que, no caso, os princípios gerais do direito **não são criados** pelo intérprete, ou seja, não possuem como fundamento uma “inspiração subjetiva”. Isso porque, quando aplicados, o intérprete deverá demonstrar, metodologicamente, **de onde retirou estas premissas e o porquê de sua incidência ao caso concreto**<sup>67</sup>.

Em toda a raiz do direito há uma concepção de homem e de mundo, que implica certo número de postulados. E é sobre este pano de fundo ético que se extraem os princípios gerais. Assim, o reconhecimento deles, pelo intérprete, consagra uma **atividade**

65. Um estudo sobre os critérios de diferenciação destas categorias jurídicas pode ser encontrado em: MÖLLER, Max. *Op. Cit.*, p. 223 e ss.

66. A expressão “princípios gerais do direito” aparece com fôlego no *arrêt Aramu*, de 1945, o que, para a época, constituiu uma novidade no que se refere à expressão terminológica. Contudo, o Conselho de Estado francês há muito já julgava vários casos com base em princípios não escritos (como o da *igualdade*), apesar de não fazer remissão à expressão em pauta. Foi mesmo depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que o termo ganhou expressividade, especialmente quando se tratava de prestar jurisdição sobre as liberdades dos cidadãos.

67. FRIER, Pierre-Laurent e PETIT, Jacques. *Précis de droit administratif*. Paris: Montchrestien, 2010, p. 334.

Daí porque se tem claro que os princípios **não necessariamente precisam estar escritos** para serem aplicados e reconhecidos como uma categoria normativa. Veja o caso do **princípio da segurança jurídica**: mesmo que não estivesse expresso na Constituição Federal ou em lei esparsa, ainda assim deveria ser reconhecido e aplicado no âmbito das relações jurídico-administrativas.

De outro lado, poderemos dizer que os princípios administrativos podem bem ser aplicados em conjunto. Logo, determinado fato pode receber a incidência de mais de um princípio, o que é bastante comum, por exemplo, quando se cometem violações ao ordenamento jurídico. Demonstra-se, assim, que as premissas regedoras da Administração Pública se inter-relacionam, e que possuem campos de incidência comuns<sup>82</sup>.

Ainda, não menos importante destacar que os **princípios que regem a Administração Pública, explícitos ou implícitos**, devem ser aplicados a **todas as instâncias administrativas**, bem como a **todo aquele que exerce uma função desta natureza**. Significa dizer que não geram efeitos apenas nas relações travadas pelo, dentro ou com o Poder Executivo, mas com todos os Poderes que exercem funções de cunho administrativo<sup>83</sup>. Da mesma forma, devem prescrever sua normatividade, no que couber, **sobre todos os entes da Administração Pública direta e indireta**, bem como **sobre aquelas instituições que desempenhem funções públicas**, no *sentido lato* do termo<sup>84</sup>. E os princípios administrativos alcançam, também, as **empresas estatais** (*v.g.* sociedades de economia mista e empresas públicas), porque pertencentes à Administração Pública indireta. Em **termos formais**, o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública faz-se por meio do **respeito aos direitos fundamentais**, como o **devido processo legal**<sup>85</sup>.

82. Perceba o seguinte caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal: “A falta de previsão no edital sobre a possibilidade de aproveitamento de candidato aprovado em certame destinado a prover vagas para quadro diverso do que prestou o concurso viola o princípio da publicidade, norteador de todo concurso público, bem como o da impessoalidade e o da isonomia.” (STF, MS nº 26.294-DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 23/11/2011). No caso, o STF decidiu que o fato de se aproveitar candidato em outro quadro de cargos que não aquele para o qual prestou concurso, viola inúmeros princípios de direito administrativo, citados no limiar do julgado.
83. Verificar nossa análise acerca da eficácia dos princípios expressos no art. 37 “caput” da CF/88, feita no item “17.10.4.5” da Parte 3. “Administração pública – Princípios – Extensão. Surgindo, no ato normativo abstrato, a óptica, assentada em princípio básico da administração pública, de observância apenas em relação ao Executivo, tem-se a lei como a conflitar com a razoabilidade.” (STF, ADI nº 2.472, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 1º/04/2004).
84. “Os princípios gerais regentes da administração pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, são invocáveis de referência à administração de pessoal militar federal ou estadual, salvo no que tenha explícita disciplina em atenção às peculiaridades do serviço militar.” (STF, ADI nº 1.694-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Pleno, j. 30/10/1997).
85. Deve ser respeitado, é claro, o direito fundamental ao devido processo legal, o qual deveria estar disciplinado por normas legais, sem ser *ad hoc*, por exemplo. Vale dizer que a violação à ordem pública pode ser considerada em três níveis: (a) ordem jurídico-constitucional, (b) ordem jurídico-administrativa e (c) ordem jurídico-processual (STF, Pet. nº 2.066-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, j. 19/10/2000).

### 6.3.3. **Eficácia dos princípios administrativos**

Partindo das premissas expostas nos itens precedentes, pode-se dizer que os princípios administrativos são **normas importantes para a compreensão do sentido das regras**. Na linha do que é reiteradamente exposto pela doutrina em geral, os **princípios administrativos**, como categoria de normas, podem ter uma<sup>86</sup>:

- (a) **Eficácia interna**
  - (a1) **Eficácia interna direta**, traduzindo-se na atuação sem intermediação ou interposição de outra norma (exemplo: o princípio do devido processo legal incide diretamente, determinando, hipoteticamente, que um servidor público não seja punido sem o respeito desta norma); enquanto a:
  - (a2) **Eficácia interna indireta** reclama uma mediação normativa para sua aplicação (exemplo: para aqueles que defendem a existência do “princípio do Estado de Direito”, deve-se considerar que ele só será concretizado por outras regras e princípios, como a legalidade, a separação dos poderes etc.);
- (b) **Eficácia externa:**
  - (b1) **Eficácia externa objetiva**: os princípios atuam no **auxílio da interpretação de outras normas e de outros fatos**, estabelecendo um **plano ideal de coisas** (exemplo: o princípio da impessoalidade estabelece uma situação ideal em que não se percebem condutas administrativas que privilegiem determinado agente público ou cidadão, enfim, situações que, por hipótese, violem a finalidade pública);
  - (b2) **Eficácia externa subjetiva**: aqui, os princípios administrativos funcionam como **direitos subjetivos dos administrados**, os quais podem, inclusive, invocá-los contra o Poder Público (exemplo: a segurança jurídica pode ser invocada para impedir que a Administração Pública retire direitos com base na autotutela).

Assim, a **força normativa dos princípios**, no âmbito do direito administrativo, é tamanha, que **chegam a vincular a atuação dos agentes estatais**. Ademais, a **violação de um princípio** pode, inclusive, gerar o **dever de indenizar** (caso configurado um dano) ou a **anulação do ato administrativo**. Não é demasiado dizer que possuem “valor de direito positivo”<sup>87</sup>. A Administração Pública apoia-se nos princípios constitucionais, possuindo uma atuação mais **legitimada**<sup>88</sup>.

86. Classificação e conteúdo retirado de: ÁVILA, Humberto. *Op. Cit.*, p. 78- 82.

87. RIVERO, Jean. *Op. Cit.*, p. 78; edição portuguesa: RIVERO, Jean. *Op. Cit.*, p. 87.

88. BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 115.

# ÍNDICE

## A

- Abuso de direito – 6.4.3.2.3
- Abuso de poder – 13.6.3.1.3
- Acesso (a cargos públicos) – 8.8.6.2.1
- Acordo de leniência – 9.2.11
- Acordo de não persecução cível – 9.1.13.8
- Acumulação (de cargos e de empregos públicos) – 8.8.4
- Adesão (ou carona) – 16.19.4
- Adestinação – 21.4.2.10
- Administração Pública – 2.1.1; 2.1.8; 2.2; 7.1; 7.1.1; 7.2; 7.3
  - de resultados – 6.4.5.4; 7.2.3
  - direta – 7.3.2
  - gerencial – 6.4.5.4; 7.2.3
  - indireta – 7.3.3
- Admissão – 13.9.2.1
- Afetação – 19.1; 19.3.2
- Agência executiva – 6.4.5.6.1
- Agência reguladora – 7.3.3.2.1.2; 7.3.3.2.1.3
- Agente administrativo – 8.8
- Agente de contratação – 16.17; 16.17.1
- Agente de licitação – 16.17; 16.17.1
- Agente político – 8.5; 9.7.1.3
- Agente público de fato – 8.3 (v. teoria da aparência ou funcionário público de fato)
- Ajuda de custo – 8.8.6.5.1
- Álea administrativa – 17.7.1.1.1
- Álea econômica – 17.7.1.1.2
- Alvará – 13.9.2.10
- Amostra (licitação) – 16.8.1
- Antecipação de pagamentos – 17.7.9
- Anulação – 13.13.2.2.2; 17.14.4; 17.7.8
- Aposentadoria – 8.8.7.2
  - compulsória – 8.8.7.5
  - voluntária – 8.8.7.5
- Apostila – 13.9.1.1
- Aprovação – 13.9.2.2
- Arbitragem – 6.5.1.2.2; 17.13; 17.14.3
- Arbitrariedade – 13.10.3.8
- Associações públicas – 7.3.3.2.5 (v. consórcios públicos)
- Assunção do controle acionário da empresa – 20.8.6.4
- Atestado – 13.9.1.2
- Ato administrativo – 13; 13.1; 13.4; 13.13
- Ato ativo – 13.8.11
- Ato bilateral – 13.5.2.3; 13.9.2
- Ato complexo – 13.8.19
- Ato composto – 13.8.19
- Ato consultivo – 13.8.11 (v. parecer)
- Ato consumado – 13.8.8
- Ato contencioso – 13.8.11
- Ato continuado – 13.8.6
- Ato da administração – 13.4
- Ato de expediente – 13.8.2
- Ato de gestão – 13.4.1.3; 13.8.2
- Ato de governo – 13.4.1.2; 14.4
- Ato de império – 13.8.2
- Ato de poder – 13.4.1.2; 14.4
- Ato discricionário – 13.8.10 (v. discricionariedade)
- Ato enunciativo – 13.8.5; 13.9.1
- Ato formal – 13.8.1; 13.8.12
- Ato geral – 13.8.3
- Ato incompleto – 13.8.15
- Ato individual – 13.8.3
- Ato instantâneo – 13.8.6
- Ato integrado – 13.8.15
- Ato intermediário – 13.4.1.5.1

Ato judicial – 13.4.1.1; 22.6.3.2  
 Ato jurídico – 13.2.3; 13.5.2.1  
 Ato legislativo – 13.4.1.1; 22.6.3.1  
 Ato material – 12.8.1.8.1; 13.4.1.4; 13.8.1  
 Ato misto – 13.8.18  
 Ato negocial – 13.8.9; 13.9.2; 17.4.4  
 Ato ordinatório – 13.9.3  
 Ato pendente – 13.8.8  
 Ato perfeito – 13.8.8 (v. plano da perfeição)  
 Ato político – 13.4.1.2; 14.4  
 Ato primário – 13.8.13  
 Ato secundário – 13.8.13  
 Ato simples – 13.8.19  
 Ato verificador – 13.8.11; 13.8.19.2  
 Ato vinculado – 13.6.2.2; 13.8.10; 13.10.2 (v. vinculação)  
 Atributos (do ato administrativo) – 13.7  
 Atualidade (serviço público) – 20.4.5  
 Autarquia – 7.3.3.2.1  
 Autoexecutoriedade – 13.7.3  
 Autointervenção – 21.5  
 Autolimitação administrativa – 13.13.2.2.1.7  
 Autorização  
 - ato administrativo – 13.9.2.9;  
 - uso de bem público – 19.5.3.2.4  
 - serviço público – 20.8.3  
 Autorregulação – 3.1.4; 12.8.1.8.2; 13.9.3.3  
 Autotutela – 10.7; 13.12.2.2  
 Auxílio – 8.8.6.5.1  
 Avocação – 13.6.1.6.2

## B

Bagatela – 9.1.11.2.5 (v. insignificância)  
 Bem de uso comum do povo – 19.3.2  
 Bem de uso especial – 19.3.2  
 Bem dominial (ou dominical) – 19.3.2  
 Bem público – 19.  
 Bloco de legalidade – 6.4.1.5

## C

Cadastramento (v. registro cadastral) – 16.19.15  
 Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS – 17.7.5.3  
 Caducidade – 13.13.2.2.4; 20.8.7 (v. decaimento)

Capacidade (do agente público) – 13.6.1.2; 13.10.3.7  
 Características  
 - da Parceria Público-Privada – 17.10.4.5.5  
 - do ato administrativo – 12.3  
 - do contrato administrativo – 17.6  
 Cargo de confiança (ou cargo em comissão, ou cargo não estável) – 8.8.3.1  
 Cargo de provimento efetivo – 8.8.3.2  
 Cargo público – 8.8.3  
 Carona – 16.19.4 (v. adesão)  
 Cassação – 13.13.2.2.3  
 Cassação de aposentadoria – 9.1.7; 8.8.6.10.2  
 Certidão – 13.9.1.3  
 Certificado de qualidade – 16.18.2  
 Cessão (uso de bem público) – 19.5.3.2.3  
 Chamamento público – 18.2.3.2  
 Ciclo de polícia – 12.8.1.8.2  
 Circular – 13.9.3.1  
*Civil law* – 5.3.1  
 Cláusulas gerais – 13.10.3.10  
 Cláusulas exorbitantes – 17.3.1.2.3; 17.3.1.2.3.2; 17.7  
 Coisa julgada administrativa – 15.6.9  
 Colaboração (entes em) – 18.  
 Comissão de:  
 - concurso público – 8.8.6.3.7  
 - licitação – 16.17; 16.17.2  
 Comissão de licitação – 16.17; 16.17.2  
*Common law* – 3.3; 5.3.2; 17.2.2  
 Competência (ou sujeito) – 13.6.1  
 Competitividade – 16.12; 16.13  
*Compliance* (v. Integridade) – 9.1.13.6; 9.2.13  
 Conceitos jurídicos indeterminados – 13.10.3.10  
 Concessão – 13.9.2.7; 20.8.3  
 - de serviço público – 17.10.4.1; 22.6.8  
 - de direito real de uso de bem público – 19.5.3.2.7  
 - de uso de bem público – 19.5.3.2.6  
 Concorrência – 16.15.2.1; 16.15.2.1.4  
 Concurso (procedimento de licitação) – 16.15.2.2  
 Concurso público (provimento de cargos) – 8.8.6.3  
 Confisco – 21.4.1