

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

*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

*Analista 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*

**CAMILA 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 Araujo e Rodrigo Araujo

*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

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	7
<b>SOBRE A COORDENADORA</b> .....	13
<b>SOBRE O AUTOR</b> .....	15
<b>ESTRUTURA DA COLEÇÃO</b> .....	17
<b>NOTA À 3.<sup>a</sup> EDIÇÃO</b> .....	19

## PARTE I TEORIA GERAL

<b>CAPÍTULO 1 - ORIGEM E FORMAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO</b> .....	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
<b>CAPÍTULO 2 - O DIREITO ADMINISTRATIVO - MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO</b> .....	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

<b>CAPÍTULO 6 – FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....</b>	<b>183</b>
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

<b>CAPÍTULO 7 – TRANSFORMAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO – MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO .....</b>	<b>207</b>
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

<b>CAPÍTULO 1 – PRINCÍPIOS JURÍDICOS – WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR ....</b>	<b>239</b>
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 .....**

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 .....**

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.....**

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. Discricionariedade administrativa .....	309
14. Bibliografia .....	312

## **CAPÍTULO 5 – PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – WALLACE PAIVA MARTINS**

### **JUNIOR.....**

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
<b>CAPÍTULO 14 - PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....</b>	
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
<b>CAPÍTULO 15 - PRINCÍPIO DA PROCESSUALIDADE - WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR.....</b>	
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
<b>OUTRAS OBRAS DOS AUTORES.....</b>	<b>639</b>