DIREÇÃO CONCURSOS

# Aula 00

Direito Administrativo para ADASA

Cargo: Regulador de Serviços Públicos – **Pós Edital**

**Prof. Erick Alves**

# Sumário

**SUMÁRIO** ..... **2**

**APRESENTAÇÃO** ..... **3**

**ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** ..... **5**

ESTADO ..... 5

GOVERNO ..... 9

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... 12

**DIREITO ADMINISTRATIVO** ..... **20**

DIREITO PRIVADO E DIREITO PÚBLICO ..... 20

CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO ..... 21

OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO ..... 23

FONTES DE DIREITO ADMINISTRATIVO ..... 25

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS ..... 32

SISTEMA ADMINISTRATIVO BRASILEIRO ..... 34

**QUESTÕES DE CONCURSO COMENTADAS** ..... **38**

**LISTA DE QUESTÕES COMENTADAS** ..... **48**

**GABARITO** ..... **53**

**RESUMO DIRECIONADO** ..... **54**

**LEITURA COMPLEMENTAR** ..... **57**

FORMAS DE ESTADO ..... 57

SISTEMA E FORMA DE GOVERNO ..... 58

**REFERÊNCIAS** ..... **60**

# Apresentação

Olá, tudo bem? Aqui é o **Erick Alves** 😎



Para quem não me conhece, sou **Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU)** e professor de Direito Administrativo, agora em uma nova casa, a **Direção Concursos**. Sou formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), onde aprendi muito sobre **disciplina**, **organização** e **responsabilidade**, características essenciais para quem *estuda* e para quem *ensina* no ramo de concursos públicos. Espero, com minha experiência, ajudar você a conquistar uma vaga no concurso dos seus sonhos!

Neste curso, não vamos focar em um concurso em especial. Nossa proposta será apresentar os **principais tópicos de Direito Administrativo** para você que está dando os primeiros passos na matéria. Assim, você terá em mãos um material que lhe permitirá ter uma excelente base no Direito Administrativo, inclusive para prestar uma grande gama de concursos, de nível médio ou seuperior. Obviamente, uma preparação adequada para concursos mais concorridos irá demandar de você a identificação e o estudo dos conteúdos específicos que eventualmente apareçam no edital.

Esta aula, além de demonstrar a metodologia e a didática do curso, tem como objetivo abordar os seguintes tópicos cobrados no edital do concurso para **Regulador de Serviços Públicos da ADASA**:

***DIREITO ADMINISTRATIVO:*** *Estado, governo e administração pública. Conceitos. Elementos. Direito administrativo. Conceito. Objeto. Fontes.*

Assim, ao término desta aula, você deverá ser capaz de responder questões sobre:

- Funções típicas e atípicas dos Poderes do Estado;
- Conceito de Administração Pública sob os aspectos orgânico, formal ou subjetivo e material, funcional ou objetivo;
- Conceito e objeto do Direito Administrativo;
- Fontes do Direito Administrativo (doutrina e jurisprudência, lei formal, regulamentos administrativos, estatutos e regimentos, instruções, tratados internacionais, costumes);
- Sistemas Administrativos (francês e inglês).

Desses assuntos, você deve prestar mais atenção nos *conceitos de Administração Pública (sentido formal e sentido material)*, assim como nas *fontes do Direito Administrativo*. Os demais tópicos são importantes para você compreender a matéria.

Este livro digital em PDF está organizado da seguinte forma:

1) **Teoria permeada com questões**, para fixação do conteúdo ***– estudo obrigatório, p. 5 a 38;***
2) **Bateria de questões comentadas de concurso,** para você conhecer o nível de cobrança das bancas que geralmente organizam os concursos ***– estudo obrigatório, p. 39 a 47;***
3) **Lista de questões da banca sem comentários seguida de gabarito,** para quem quiser tentar resolver antes de ler os comentários *– estudo facultativo, p. 48 a 53;*
4) **Resumo Direcionado,** para auxiliar na revisão *– estudo facultativo, p. 54 a 56;*
5) **Leitura complementar,** para quem quiser aprofundar o conteúdo *– estudo facultativo, p. 57 a 69.*

Portanto, ***não se assuste com o tamanho do material!*** Note que existem tópicos de estudo obrigatório e outros de estudo facultativo. Os tópicos de estudo obrigatório foram preparados pensando na sua necessidade para o concurso, sem mais nem menos. Já os tópicos de estudo facultativo também são importantes, pois auxiliam na revisão e no aprofundamento do conteúdo, mas ***não*** são essenciais caso você esteja procurando um estudo mais objetivo.

Além deste livro digital em PDF, o conteúdo também é abordado em **vídeo aula**. Você pode escolher *estudar só o PDF, só a vídeo aula ou ambos*. Para um melhor aproveitamento do tempo, *recomendo que você estude apenas pelo PDF*, utilizando o vídeo para retirar eventuais dúvidas ou para reforçar o entendimento de tópicos específicos.

***Aos estudos!***

# Estado, Governo e Administração Pública

As bases do nosso Direito Administrativo se encontram na Constituição Federal. Assim, antes de iniciarmos o estudo específico da disciplina, é necessário apresentar alguns conceitos geralmente estudados no Direito Constitucional.

Vamos começar a partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a atual concepção a respeito da organização da Administração Pública e do funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade.

## Estado

A civilização, desde seus primórdios, se organiza em grupos e executa atividades de cunho administrativo. O chefe da tribo, por exemplo, coordenava a caça, solucionava conflitos pessoais dos membros da aldeia e adotava medidas necessárias à preparação para a guerra.

A doutrina, porém, diverge sobre se essas comunidades primitivas poderiam ou não ser classificadas como Estado. Algumas correntes defendem que a sociedade teria tido precedência sobre a formação do Estado, o qual teria nascido apenas quando passou a apresentar características bem definidas.

Não obstante, é fato que o Estado moderno teve sua origem a partir das revoluções liberais ocorridas nos séculos XVIII e XIX, notadamente a Revolução Francesa e a independência norte-americana. Após esses movimentos, o governante deixou de ser o centro do poder, posição que passou a ser ocupada pelos cidadãos. De acordo com esse modelo, a existência do Estado se justifica como meio para **harmonizar**, **definir limites** ou para efetivamente **permitir** o exercício dos direitos dos cidadãos.

Atualmente, a organização do Estado é **matéria constitucional** no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e às garantias dos governados.

No seu dia-a-dia, você deve perceber que o termo "Estado", possui diversos significados coloquiais, **dependendo do contexto** em que ele é utilizado. "Estado" pode ser empregado, por exemplo, com o significado de *Governo*, ou de *Administração Pública*, se referindo aos órgãos e agentes que administram os recursos públicos e prestam serviços à sociedade, como a Presidência da República, os Ministérios, a Receita Federal, as polícias, os órgãos ambientais, dentre outros. Nesse sentido, ouvimos frases do tipo "*o Estado deve assegurar a segurança pública e a educação da sociedade; o Estado brasileiro precisa ser diminuído.* O termo também pode se referir ao nosso país, a República Federativa do Brasil, especialmente nas relações internacionais (*ex: o Estado brasileiro condenou o atentado terrorista ocorrido no Oriente Médio*). "Estado", ainda, pode significar os Estados-membros, como São Paulo, Minas Gerais, Goiás, etc.

No nosso curso, o termo Estado poderá ser empregado com todos esses significados, embora o mais comum seja como sentido de "Administração Pública", face ao escopo do Direito Administrativo.

Em seguida, vamos estudar os aspectos mais importantes da organização do Estado. Antes, porém, vamos aprender como a doutrina o define.

### Conceito de Estado

Conforme ensina Hely Lopes Meireles, o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Nas palavras do ilustre doutrinador, *"do ponto de vista sociológico, o Estado é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com poder superior de ação, mando e coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana".*

O nosso Código Civil caracteriza o Estado como **pessoa jurídica de direito público interno** (art. 40 e 41). Portanto, o Estado é um ente com personalidade jurídica própria (ele tem um "CNPJ"), ou seja, é um sujeito capaz de adquirir **direitos** e **obrigações** na ordem jurídica, podendo se relacionar tanto *internamente* – com seus servidores e empregados, com os cidadãos, com as empresas etc. – quanto *externamente* – com outros Estados soberanos ("países").

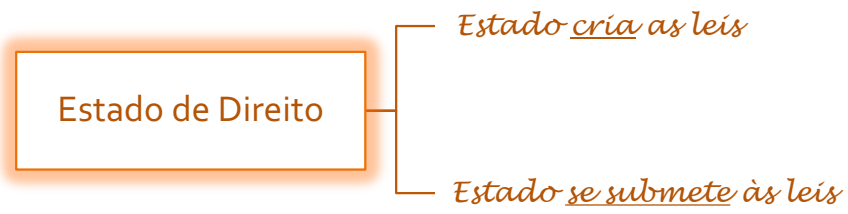
Ao tratar do conceito de Estado, costuma-se também fazer referência ao conceito de **Estado de Direito**. O Brasil, por exemplo, é um Estado de Direito, conforme prescreve o art. 1º da Constituição Federal:

> *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** (...)*

Hely Lopes Meireles diz que o Estado de Direito é aquele **juridicamente organizado** e **obediente às suas próprias leis**, ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito deve **sujeitar-se a ele**. Portanto, para caracterizar o Estado de Direito, não basta apenas a existência de um ordenamento jurídico para balizar a atuação do Estado; também é necessária a criação de mecanismos para assegurar que o próprio Estado e a sociedade cumpram as normas presentes nesse ordenamento.

A ideia de Estado de Direito surgiu para fazer frente ao chamado **Estado Absolutista**, no qual o poder centrava-se na figura do **soberano** (rei, príncipe), cujos atos não comportavam controle, sob o postulado de que o rei não podia errar ou que o conteúdo do direito valia o mesmo que a vontade do príncipe.

Os princípios do Estado de Direito vieram, então, para **impor freios** à atividade estatal, utilizando a **lei** como mecanismo de contenção do poder, mediante a fórmula do *"rule of law"* (o Estado é que cria as regras, mas também deve se sujeitar a elas). E é aí que está a importância do conceito de Estado de Direito para o estudo do Direito Administrativo, pois indica que o **Estado deve se submeter às regras** desse ramo do direito quando estiver exercendo sua função administrativa.

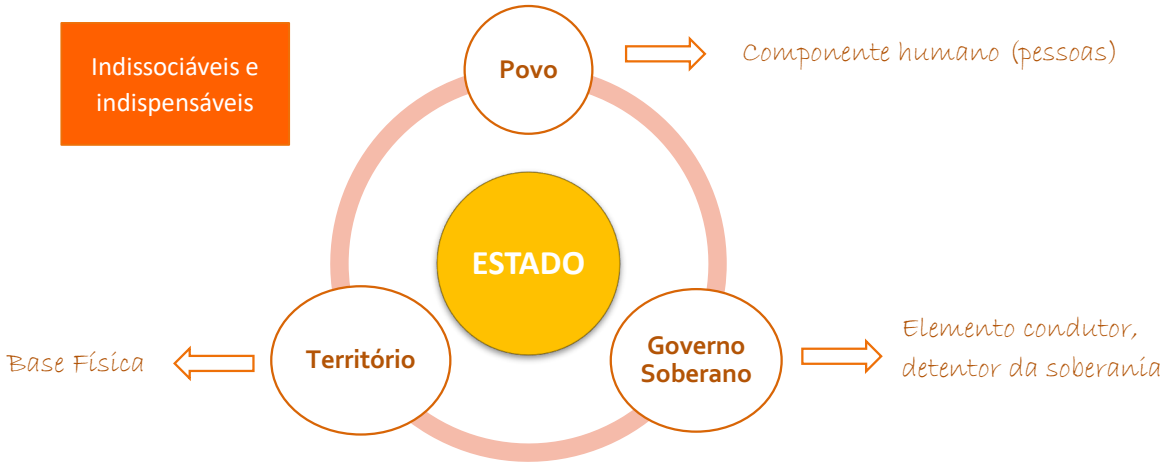



Definido o conceito de Estado, vamos agora apresentar algumas subdivisões igualmente importantes para nossa disciplina.

## Elementos do Estado

O Estado é formado por três elementos: **povo**, **território** e **governo soberano**.

Esses três elementos são **indissociáveis** e **indispensáveis** para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. *Povo*, então, é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; *Governo Soberano*, o elemento condutor do Estado.




A **soberania** é característica própria dos Estados independentes, indicando que possuem poder absoluto para se **organizar** e se **conduzir** segundo a livre vontade de seu povo. A vontade do Estado, derivada da vontade de seu povo, se manifesta através dos denominados *Poderes de Estado*.

## Poderes de Estado

O poder geral e abstrato do Estado, decorrente da sua soberania, divide-se em **três** segmentos funcionais, segundo a clássica tripartição concebida por Montesquieu e até hoje adotada nos Estados de Direito. Por essa classificação, os Poderes de Estado são o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário**.

Tais poderes figuram de forma expressa na nossa Constituição:

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

Um dos fundamentos dessa tripartição é evitar que todo o poder se concentre nas mãos de uma só pessoa ou órgão. Serve também para **especializar** as funções básicas do Estado.

Com efeito, a cada um dos Poderes corresponde uma **função típica**, desempenhada com *preponderância* pelo respectivo Poder.

Assim, ao **Poder Legislativo** foi cometida a **função legislativa**, ou seja, a elaboração das leis; ao **Executivo**, a **função administrativa**, isto é, a execução da lei; e, ao **Judiciário**, a **função jurisdicional (ou judicial)**, ou seja, a aplicação da lei para solução de conflitos concretos entre litigantes.

# Fique atento!!

Para o estudo do Direito Administrativo, em particular, a função que mais interessa é a **função administrativa**, pela qual o Estado, aplicando a lei, cuida da gestão de todos os seus interesses e os de toda a coletividade.

Di Pietro ensina que a função administrativa caracteriza-se por prover de maneira **imediata** e **concreta** as exigências individuais ou coletivas para a satisfação dos interesses públicos preestabelecidos em lei. Trata-se, portanto, dos atos do Poder Público que produzem efeitos concretos na sociedade – como a realização de uma compra, a contratação de um servidor, a prestação de um serviço -, o que é diferente da produção de uma lei, por exemplo, que produz efeitos gerais e abstratos.

Por ser muito ampla e abranger uma gama de situações, alguns autores preferem enxergar a função administrativa como uma função **residual**: excluída a função legislativa, pela qual se criam normas jurídicas, e a jurisdicional, que se volta especificamente para a solução de conflitos de interesses, todo o restante espelha o exercício da função administrativa.

Detalhe importante é que os Poderes não se limitam ao exercício da sua **função típica**. Na verdade, cada Poder exerce sua função típica **com preponderância, mas não com exclusividade**.

De fato, *sempre que autorizados pela Constituição*, cada Poder também desempenha, de modo acessório, **funções atípicas**, vale dizer, atividades com características das funções pertencentes aos outros Poderes. Estabelecem-se, assim, pontos de interseção entre eles.

***Não há exclusividade no exercício das funções típicas, e sim preponderância.***

Portanto, na realidade não há propriamente uma divisão rígida entre os Poderes. Diz-se que nosso regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da **especialização** de funções.

Embora sejam independentes entre si, todos os Poderes devem atuar em **equilíbrio** e **harmonia** para atingir os fins previstos na Constituição. Este é o fundamento do chamado **sistema de freios e contrapesos**, no qual um Poder limita o outro, de forma a ser evitada a supremacia de qualquer deles sobre os demais.

O Legislativo, por exemplo, cuja função precípua é a **normativa**, exerce a **função jurisdicional** quando o Senado processa e julga o Presidente da República ou os Ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I e II). Exerce também a **função administrativa** quando organiza seus serviços internos (CF, art. 51, IV, e 52, XIII) ou quando exerce a gestão de seus bens, pessoal e serviços.

O Judiciário, por sua vez, cuja função típica é a **jurisdicional**, exerce a **função legislativa** ao elaborar os regimentos internos dos Tribunais (CF, art. 96, I, "a"); desempenha, ainda, a **função administrativa**, quando organiza seus serviços (CF, art. 96, I e II) ou quando exerce a gestão de seus bens, pessoal e serviços.

Já o Executivo, ao qual incumbe precipuamente a **função administrativa**, desempenha também a **função legislativa** quando expede decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (CF, art. 84, IV) ou quando edita medidas provisórias (CF, art. 62) ou leis delegadas (CF, art. 68).

Em suma, o ponto a ressaltar para o estudo do Direito Administrativo é que, no Brasil, **todos os Poderes exercem atividades de natureza administrativa**, e não apenas o Poder Executivo. Em outras palavras, a Administração Pública brasileira não se restringe ao Poder Executivo. No Legislativo, por exemplo, existem as chamadas "Mesas", tais como a Mesa da Câmara dos Deputados ou a Mesa do Senado Federal, órgãos administrativos responsáveis pela gestão dos bens, serviços e pessoal das casas legislativas. De forma semelhante, no Judiciário, existem as denominadas "Secretarias", que desempenham as funções administrativas dos tribunais em geral. Como veremos mais adiante, seja qual for o órgão que exerça atividade administrativa, sempre deverá observar as regras e princípios norteadores do Direito Administrativo.

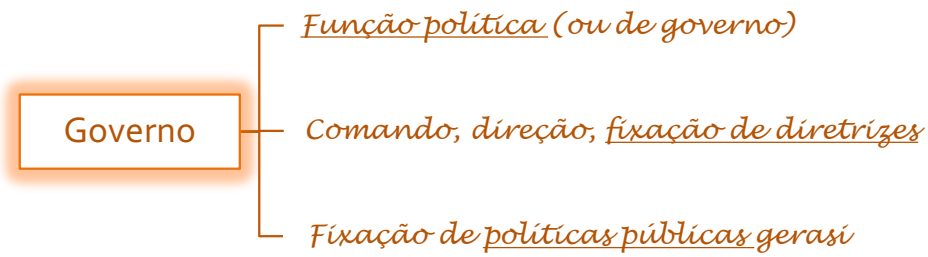



É isso, pessoal. Vimos o essencial que você precisa saber sobre o conceito de Estado para poder acompanhar de maneira adequada o curso. A título de complemento, recomendo o estudo sobre as **Formas de Estado (unitário e federado)**, na seção **"Leitura Complementar"**, ao final desta aula.

## Governo

Como ensina Hely Lopes Meireles, **Governo** é a "expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente".

Trata-se, portanto, do conjunto de Poderes e órgãos responsáveis pela **função política do Estado**, cujas atribuições decorrem diretamente da Constituição.




Assim, o conceito de Governo, enquanto responsável pela função política do Estado, está relacionado ao **comando**, **coordenação**, **direção** e **fixação de objetivos**, **diretrizes** e **de planos** para a atuação estatal (as denominadas políticas públicas). Difere do conceito de Administração Pública, pois esta, como veremos, se resume ao aparelhamento de que dispõe o Estado para a mera **execução** das políticas de Governo.

O conceito de Governo é estudado com maior profundidade no Direito Constitucional. Para o Direito Administrativo, é suficiente o que vimos até aqui. Não obstante, na seção **"Leitura Complementar"**, você

encontra as definições sobre **Sistema e Forma de Governo**, assuntos que, por vezes, também podem aparecer nos editais da nossa matéria.

# Questões para fixar

**1)** O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como rígido, uma vez que todos os Poderes da República exercem apenas funções típicas.

**Comentário:** O item está errado. O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como **flexível**, e não como rígido, uma vez que os Poderes exercem suas funções típicas com preponderância, mas não com exclusividade. De fato, cada Poder, ao lado de sua função típica, também desempenha **funções atípicas**, vale dizer, atividades com características das funções desempenhadas pelos demais Poderes.

***Gabarito: Errado***

---

**2)** A CF instituiu mecanismos de freios e contrapesos, de modo a concretizar-se a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como, por exemplo, a possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade das leis.

**Comentário:** A questão está perfeita. A possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade de leis constitui exemplo típico do **mecanismo de freios e contrapesos** previsto na Constituição da República. No caso, possibilita ao Judiciário retirar do mundo jurídico eventuais leis aprovadas pelo Poder Legislativo que não estejam em plena consonância com os ditames constitucionais. Em razão da existência de mecanismos como esse, evita-se que um Poder se sobressaia sobre os demais, estabelecendo, assim, o equilíbrio e a harmonia entre eles. Também são exemplos de mecanismos do sistema de freios e contrapesos: a possibilidade de veto de projetos de lei pelo chefe do Executivo e a sabatina pelo Senado de membros do STF escolhidos pelo chefe do Executivo.

***Gabarito: Certo***

---

**3)** A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.

**Comentário:** O quesito está correto. As características marcantes da forma de governo República são a **eletividade** e a **temporalidade** do mandato do chefe do Executivo e, ainda, a sua responsabilidade política, consubstanciada no dever de prestar contas de seus atos.

***Gabarito: Certo***

---

**4)** Decorre do princípio constitucional fundamental da independência e harmonia entre os poderes a impossibilidade de que um poder exerça função típica de outro, não podendo, por exemplo, o Poder Judiciário exercer a função administrativa.

**Comentário:** O sistema de separação de Poderes previsto na Constituição Federal é flexível. Isso significa que cada Poder possui uma **função típica**, a qual exerce com preponderância, mas não com exclusividade, eis que também exerce funções atípicas, próprias dos demais Poderes. Assim, por exemplo, o Judiciário, ao contrário do que afirma o item, pode sim exercer função administrativa, como quando realiza concursos públicos ou promove licitações para aquisição de bens.

***Gabarito: Errado***

---

**5)** Consoante o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil, os estados-membros são dotados de autonomia e soberania, razão por que elaboram suas próprias constituições.

**Comentário:**

É correto que o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil confere **autonomia** aos Estados-membros, nos termos do art. 18 da Constituição Federal:

> *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Essa autonomia é de **caráter político**, **administrativo** e **financeiro**, o que significa que os estados-membros, assim como os municípios e o DF, possuem capacidade de **auto-organização**, **autogoverno** e **autoadministração**. Porém, o quesito erra ao afirmar que os estados-membros são dotados de soberania. Na verdade, somente o Estado Federal (a República Federativa do Brasil), detém o atributo da soberania. Já os entes federados, incluindo a União, possuem apenas autonomia.

***Gabarito: Errado***

**6)** Assinale a opção incorreta.

a) O sistema de freios e contrapesos não importa em subordinação de um poder a outro, mas diz respeito a mecanismos de limitação de um poder pelo outro previstos constitucionalmente, de modo a assegurar a harmonia e o equilíbrio entre eles.

b) É exemplo de mecanismo de freios e contrapesos o poder de veto conferido ao Chefe do Poder Executivo em relação a projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional.

c) O veto imposto pelo Chefe do Poder Executivo pode ser derrubado por meio do voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta.

d) Compete ao Presidente da República, dentro do sistema de freios e contrapesos previsto constitucionalmente, escolher e nomear os Ministros do Supremo Tribunal Federal, depois de aprovada a escolha pelo voto da maioria absoluta do Congresso Nacional, em sessão conjunta.

e) São funções típicas do Poder Legislativo legislar e fiscalizar, sendo suas funções atípicas administração e julgamento, podendo ser citado como exemplo desta última o julgamento do Presidente da República ou Ministros do STF por crimes de responsabilidade.

**Comentários:**

(**a) CERTA**. No Brasil, conforme prevê o art. 2º da Constituição Federal, **os Poderes são independentes e harmônicos entre si**, não havendo, assim, relação de subordinação entre eles. A harmonia é garantida pelo sistema de freios e contrapesos, que se caracteriza pela existência de controles recíprocos, estabelecidos para evitar que qualquer Poder se sobressaia sobre os demais.

**(b) CERTA**. Como dito, o mecanismo de freios e contrapesos admite **controles recíprocos**, isto é, controle de um Poder sobre outro. No caso, o poder de veto (CF, art. 66, §1º) possibilita ao Chefe do Executivo não sancionar projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo.

**(c) CERTA**. Ainda conforme o mecanismo de freios e contrapesos, a Constituição estabelece que o veto do Poder Executivo não é absoluto, pois pode ser derrubado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta (CF, art. 66, §4º).

**(d) ERRADA**. É certo que, dentro do sistema de freios e contrapesos previsto na CF, **compete ao Presidente da República escolher e nomear os Ministros do STF**. Porém, a escolha deve ser aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal (CF, art. 101, parágrafo único), e não pelo Congresso Nacional, daí o erro.

**(e) CERTA**. O Legislativo, além da função típica de **legislar**, também exerce a função de **fiscalizar a Administração Pública**, conforme previsto no art. 70 da CF. Este dispositivo atribui ao Congresso Nacional a

competência para exercer o **controle externo** da Administração Pública, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Ressalte-se que a função fiscalizatória ou de controle **não** se encaixa de modo perfeito na tripartição clássica pensada por Montesquieu, mas passou a ser desempenhada à medida que a organização estatal foi evoluindo e se tornando mais complexa. Além de legislar e fiscalizar, o Legislativo, de forma atípica, também administra e julga, por exemplo, quando realiza concursos públicos (função administrativa) ou quando o Senado Federal julga crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e por Ministros do STF, nos termos do art. 52, I e II da CF (função judicial).

***Gabarito: alternativa "d"***

## Administração Pública

Em **sentido estrito**, o conceito de administração pública envolve todo o aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas. Contrapõe-se, portanto, ao conceito de Governo: enquanto este **estabelece**, aquela **executa** as políticas públicas.

**Por exemplo**, *enquanto o Governo, através da atuação da Presidência da República e do Congresso Nacional, decide fazer uma reforma tributária, mudando as regras para recolhimento dos impostos de responsabilidade da União, a Receita Federal, órgão que integra a Administração Pública Federal direta, é que irá fiscalizar o recolhimento desses impostos sob as novas regras.*

*Note que a decisão de fazer a reforma tributária é um **ato político**, pois estabelece as diretrizes para o recolhimento de impostos do modo que o Governo entende ser o melhor para o país; já a efetiva arrecadação dos impostos pela Receita Federal, assim como a fiscalização para verificar se os contribuintes estão cumprindo as novas regras, é um **ato de execução**, eis que apenas coloca em prática as diretrizes que foram estabelecidas pelo Governo.*

Nas palavras de Hely Lopes Meireles, *"a Administração não pratica **atos de governo**; pratica tão-somente, **atos de execução**, os chamados **atos administrativos**, com poderes de decisão limitados a atribuições de natureza executiva, conforme definidos em lei"*.

O conceito de administração pública também pode ser tomado em **sentido amplo**, abrangendo, assim, os órgãos superiores de governo que exercem função política, da mesma forma que os órgãos, agentes e entidades que exercem função meramente administrativa, isto é, de execução dos programas de governo.

Não obstante, o mais comum é considerar o conceito de administração pública em **sentido estrito**. E nesse sentido, a doutrina costuma ainda dividir o conceito de administração pública em duas vertentes: uma considerando a ótica dos executores da atividade pública (*quem*), e outra considerando a própria atividade (*o que*). Vejamos.

## Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico

Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico significa o conjunto de **agentes**, **órgãos** e **pessoas jurídicas** que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas[1].

Esse conceito, portanto, leva em conta o **sujeito**, isto é, **quem** está exercendo a função administrativa, *em qualquer dos Poderes*.

Dessa forma, o conceito não se restringe aos agentes, órgãos e pessoas do Poder Executivo, haja vista que os Poderes Legislativo e Judiciário também administram, notadamente quando organizam seus serviços internos e gerenciam seus servidores.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem que, quando se adota o sentido formal ou subjetivo, a rigor, só podem ser considerados Administração Pública aqueles sujeitos que nosso direito assim considera, não importa a atividade que exerçam. Assim, segundo os autores, de acordo com nosso ordenamento jurídico[2] a Administração Pública seria integrada exclusivamente pelos *órgãos da administração direta* (Ministérios, Secretarias, Mesas etc.) e pelas *entidades da administração indireta* (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), e *por mais ninguém*.

Ainda veremos no nosso curso o que vem a ser administração direta e indireta. Porém, o importante aqui é perceber que, segundos os autores, o conceito de Administração Pública formal ou subjetiva excluiria entidades privadas que exercem atividades próprias da função administrativa, a exemplo das concessionárias de serviços públicos (companhias de lixo, água, energia elétrica etc.) e das organizações sociais. Isso porque, *apesar da atividade exercida*, nosso ordenamento jurídico não coloca essas entidades no seio da Administração Pública formal.

Não obstante, frise-se que a maioria da doutrina não faz essa distinção, e simplesmente define a Administração Pública em sentido subjetivo como o "*conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado*[3]".

## Administração pública em sentido material, objetivo ou funcional

Em sentido material, objetivo ou funcional, a administração pública abrange as **atividades** exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado. O conceito, portanto, adota como referência o **objeto**, isto é, **o que** é realizado, não obrigatoriamente quem exerce.

Geralmente, as seguintes atividades são apontadas como próprias da administração pública em sentido objetivo:

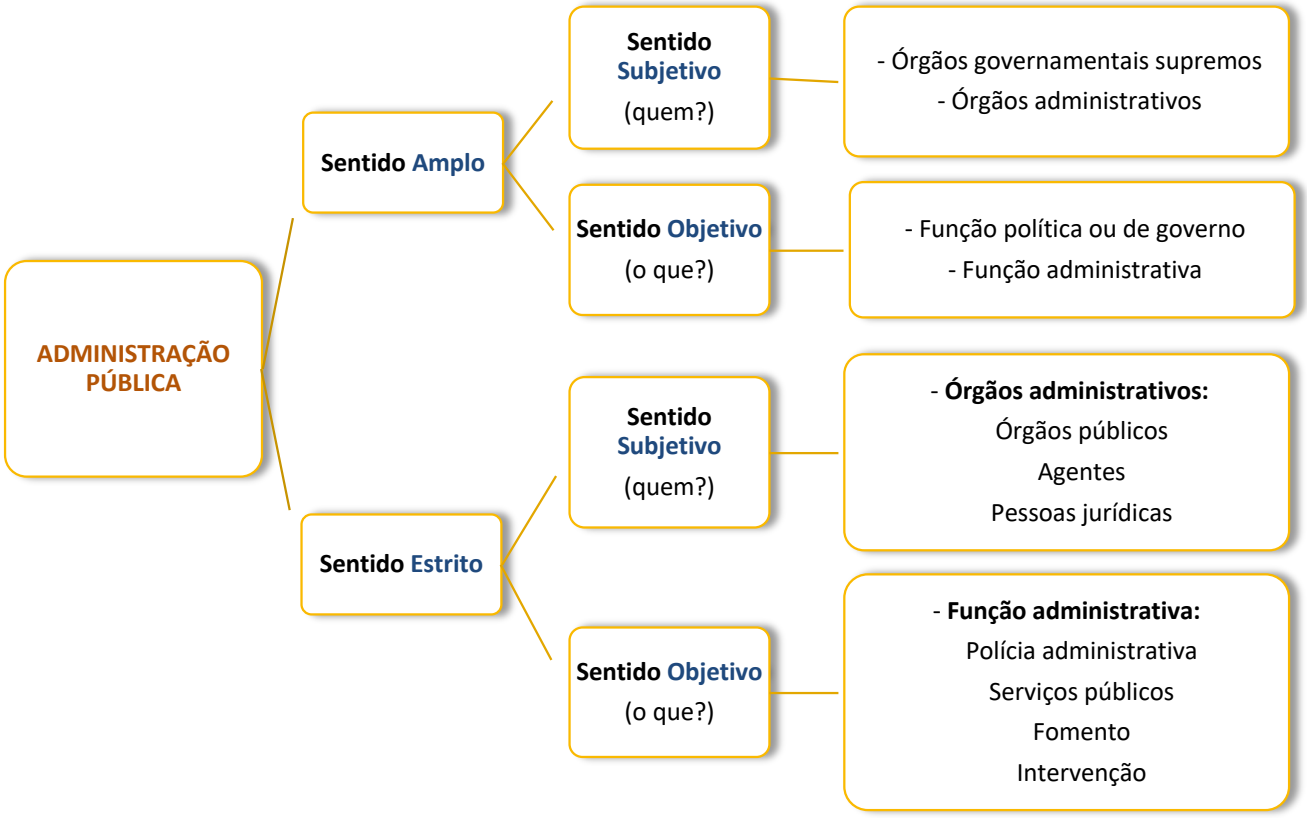
[1] Carvalho Filho (2014, p. 11).

[2] Decreto-Lei nº 200/1967.

[3] *e.g.* Di Pietro (2009, p. 57).

- **Polícia administrativa**: abrange as atividades administrativas que implicam restrições ou condicionamentos aos direitos individuais impostos em prol do interesse de toda coletividade, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização, sanções.
- **Serviço público**: toda atividade executada diretamente pela Administração Pública formal ou por particulares delegatários que tenham por fim satisfazer as necessidades coletivas, sob regime predominantemente público. Exemplos: serviço postal, serviços de telecomunicações, transporte ferroviário, rodoviário e aéreo etc.
- **Fomento**: compreende a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público, tais como o financiamento sob condições especiais, a concessão de benefícios ou incentivos fiscais etc.
- **Intervenção**: é entendida como sendo a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), por exemplo, mediante a atuação de agências reguladoras, bem assim a atuação do Estado diretamente na ordem econômica, geralmente por meio das empresas estatais (intervenção direta). Compreende também as intervenções estatais na propriedade privada (tombamento, requisição, desapropriação, servidão, etc.).

## Esquematizando:



# Questões para fixar

**7)** Define-se, como administração pública externa ou extroversa, a atividade desempenhada pelo Estado, como, por exemplo, a regulação, pela União, da atividade de aviação civil pelas respectivas concessionárias.

**Comentário:**

As ações da Administração Pública podem ter como destinatários os administrados – isto é, a sociedade ou os sujeitos que não pertencem à Administração formal – ou os próprios órgãos e entes administrativos.

Quando a Administração se relaciona com os administrados, teremos a chamada **administração extroversa**, pois nela existem ações externas, isto é, que incidem para fora do núcleo estatal. Trata-se das atividades **finalísticas** atribuídas pela Constituição a cada ente da federação (União, Estados, DF e Municípios).

Por exemplo, há **administração extroversa** quando um órgão de fiscalização estatal interdita um estabelecimento comercial. No caso, a relação é extroversa porque se dá entre a Administração (órgão de fiscalização) e uma pessoa externa ao Poder Público, o estabelecimento comercial privado.

Outro exemplo de **administração extroversa** seria na prestação de serviços públicos, como quando um cidadão é atendido no posto de saúde público. No caso, a relação é entre a Administração (posto de saúde) e uma pessoa externa ao órgão estatal, o cidadão.

Essas relações extroversas se fundamentam nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público (os quais serão estudados mais adiante). Pode-se associar esse conceito ao de administração pública em **sentido material**, **objetivo** ou **funcional**, que considera a natureza das atividades levadas a efeito pela Administração para atender as necessidades da coletividade (polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção).

Por outro lado, quando a Administração se relaciona entre si, ou seja, entre os entes políticos (União, Estados, DF e Municípios), entre esses e os órgãos da Administração Direta ou entre os órgãos em si, teremos a chamada **administração introversa**, pois, nesse caso, as ações ocorrem dentro o núcleo estatal. A administração introversa é considerada **instrumental** em relação à extroversa, vale dizer, as relações internas servem de instrumento para a efetivação das relações externas, estas, de cunho finalístico. De fato, toda a organização administrativa interna do Estado serve para que ele possa implementar as políticas públicas em prol da sociedade.

Há **administração introversa** quando, por exemplo, a União realiza transferências de recursos federais para um Município. No caso, as duas partes da relação (União e Município) são entes estatais, ou seja, a atividade é desenvolvida dentro do núcleo estatal.

Também é **administração introversa** quando um Ministério descentraliza créditos orçamentários para outro Ministério ou quando um Ministério realiza a supervisão finalística (tutela) de uma entidade da administração indireta a ele vinculada, pois tais relações são travadas dentro do **núcleo estatal** e são instrumentais em relação à administração extroversa, ou seja, as atividades introversas têm como objetivo possibilitar uma posterior atividade finalística extroversa (ex: o Ministério que recebeu os créditos vai prestar um serviço público ao cidadão). Ressalte-se que "núcleo estatal", aqui, é entendido como todas as entidades públicas, de qualquer ente da federação, incluindo as entidades da administração indireta.

A situação apresentada no enunciado da questão se refere a uma relação externa finalística (regulação da atividade de aviação civil pela União). Portanto, correto afirmar que se trata de administração pública extroversa.

***Gabarito: Certo***

**8)** Acerca de governo, Estado e administração pública, assinale a opção correta.

a) Atualmente, Estado e governo são considerados sinônimos, visto que, em ambos, prevalece a finalidade do interesse público.

b) São poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

c) Com base em critério subjetivo, a administração pública confunde-se com os sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado.

d) O princípio da impessoalidade traduz-se no poder da administração de controlar seus próprios atos, podendo anulá-los, caso se verifique alguma irregularidade.

e) Na Constituição Federal de 1988 (CF), foi adotado um modelo de separação estanque entre os poderes, de forma que não se podem atribuir funções materiais típicas de um poder a outro.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa, buscando a opção correta:

(a) **ERRADA**. A rigor, Estado e Governo não são sinônimos. Estado é a pessoa jurídica soberana, formada pelos elementos, povo, território e governo soberano. Já o Governo, como se vê, é um dos elementos do Estado, responsável por sua condução.

(b) **ERRADA**. São poderes do Estado o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, somente. O Ministério Público, embora seja instituição de elevada importância para a democracia, **não constitui um Poder**. Na verdade, alguns autores modernos defendem que a tripartição clássica de Poderes não é mais suficiente para abarcar a ampla gama de funções desempenhadas por algumas instituições presentes na estrutura do Estado contemporâneo. Como exemplo, tome-se o Ministério Público e os Tribunais de Contas, instituições com competências próprias, inconfundíveis e privativas que não se enquadram de modo perfeito no âmbito dos tradicionais Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. Contudo, tais instituições e suas funções ainda não têm a denominação formal de Poder.

(c) **CERTA**. A Administração Pública pode ser vista pelos critérios **subjetivo/formal** ou **objetivo/material**. Segundo o critério subjetivo, considera-se quem está exercendo a função administrativa, abrangendo, portanto, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Já pelo critério objetivo, considera-se o que é realizado, não obrigatoriamente quem exerce, abrangendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

(d) **ERRADA**. O poder que a Administração possui para controlar seus próprios atos, podendo anulá-los, caso verifique alguma irregularidade, caracteriza o princípio da autotutela. Por outro lado, o princípio da impessoalidade dita que atividade da Administração não deve ter em mira este ou aquele indivíduo em especial, e sim o interesse público, da coletividade.

(e) **ERRADA**. Ao contrário do que afirma a assertiva, a Constituição Federal adota um modelo de separação **flexível** de Poderes. Isso porque a própria Constituição atribui a cada Poder **funções típicas**, desempenhadas com preponderância, e **funções atípicas**, desempenhadas de modo acessório. Assim, por exemplo, é que o Poder Legislativo e o Judiciário, cujas funções típicas são, respectivamente, a legislativa e a jurisdicional, também desempenham, de forma atípica, funções administrativas, como quando organizam seus serviços adquirindo bens mediante licitação ou contratando pessoal por meio de concurso público.

***Gabarito: alternativa "c"***

**9)** O poder de polícia e os serviços públicos são exemplos de atividades que integram o conceito de

administração pública sob o critério material.

**Comentário:**

O conceito de administração pública sob o critério material considera a **natureza** das atividades exercidas (o que), as quais podem ser atividades de: **polícia administrativa (poder de polícia)**, **serviço público**, **fomento** e **intervenção**.

***Gabarito: Certo***

---

**10)** As pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público e integram a administração pública em sentido subjetivo.

**Comentário:**

De fato, as pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas **particulares em colaboração com o poder público**.

Seria o caso, por exemplo, da pessoa que espontaneamente auxilia os bombeiros a resgatar vítimas de uma enchente. Porém, **não** é correto afirmar que tais pessoas integram a administração pública em sentido subjetivo, pois não existe lei que contenha tal previsão.

Percebe que foi adotado aqui o **conceito formal** de administração pública, pelo qual a administração pública só é composta por aquelas pessoas, órgãos e entidades previstos em lei, que seriam, basicamente, a administração direta e indireta e respectivos agentes.

***Gabarito: Errado***

---

**11)** Administração pública, em sentido amplo, abrange o exercício da função política e da função administrativa, estando ambas as atividades subordinadas à lei.

**Comentário:**

O conceito de administração pública pode ser tomado em **sentido amplo**, abrangendo, assim, os órgãos superiores de governo que exercem **função política** (ex: Presidência da República, Congresso Nacional) da mesma forma que os órgãos, agentes e entidades que exercem **função administrativa**, isto é, de execução dos programas de governo (ex: Ministérios, Secretarias, Departamentos etc.).

***Gabarito: Certo***

---

**12)** Administração pública em sentido orgânico designa os entes que exercem as funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes incumbidos dessas funções.

**Comentário**:

A questão está correta. O conceito de administração pública em sentido orgânico (ou subjetivo) leva em conta **"quem"** exerce a atividade, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes incumbidos das funções administrativas. Contrapõe-se ao conceito de administração pública em sentido material (objetivo), que leva em consideração **"o que"**, ou seja, a própria atividade administrativa, aqui definida como as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

***Gabarito: Certo***

---

**13)** Na sua acepção formal, entende-se governo como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.

**Comentário:**

Quando se fala em administração pública ou governo em sentido "formal" deve-se pensar em "sujeitos" (quem),

ou seja, órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Portanto, correta a assertiva.

*Gabarito: Certo*

**14)** A administração pratica atos de governo, pois constitui todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

**Comentário:**

Atos de governo são aqueles praticados no exercício da **função política**, com ampla margem de discricionariedade e diretamente em obediência à Constituição. São as ações de **comando**, **coordenação**, **direção** e **fixação das diretrizes políticas**, vale dizer, atividades de caráter superior, referentes à direção suprema e geral do Estado, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Pode-se destacar, por exemplo, a decretação de intervenção federal, do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, a celebração de Tratados Internacionais, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto etc.

Portanto, o quesito está errado, pois, nas palavras de Hely Lopes Meireles, **a Administração não pratica atos de governo**; pratica tão-somente, atos de execução, os chamados atos administrativos, que têm como fim a realização de serviços para satisfazer, de forma concreta e imediata, as necessidades coletivas.

*Gabarito: Errado*

**15)** Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

a) a atividade administrativa.

b) o poder de polícia administrativa.

c) as entidades e órgãos que exercem as funções administrativas.

d) o serviço público.

e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

**Comentário:**

Em seu **sentido subjetivo**, o estudo da Administração Pública abrange os sujeitos (quem), ou seja, os órgãos, agentes e pessoas jurídicas (entidades) que exercem as funções administrativas. Portanto, correta a opção "c". Todas as demais alternativas se referem ao **sentido objetivo** da Administração Pública, relativo à natureza das atividades exercidas pelos entes (o que).

*Gabarito: alternativa "c"*

**16)** Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:

**I.** Em sentido orgânico ou formal, designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

II. Em sentido funcional ou material, designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa.

III. Quando tomada em sentido estrito, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, engloba os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

**(I) CERTA**. Em **sentido subjetivo**, **orgânico** ou **formal** (**quem**), a expressão Administração Pública designa os entes (sujeitos) que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

**(II) CERTA**. Em **sentido objetivo**, **funcional** ou **material** (**o que**), a expressão administração pública designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa, compreendendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

**(II) ERRADA**. Quando tomada em **sentido estrito**, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, a expressão Administração Pública abrange apenas os **órgãos administrativos** aos quais incumbe a **função administrativa**. Para englobar os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política, a expressão Administração Pública, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, deve ser tomada em **sentido amplo**.

***Gabarito: alternativa "a"***

**17)** Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Assinale a afirmativa que indica os dois sentidos em que se divide o conceito de Administração Pública.

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

**Comentário:**

O conceito de Administração Pública pode ser tomado em **sentido subjetivo, formal, orgânico** (quem executa a atividade administrativa) ou em **sentido objetivo, material, funcional** (o que, ou seja, a atividade em si). Portanto, correta a opção "c".

***Gabarito: alternativa "c"***

Enfim pessoal. Para chegarmos aqui, partimos do conceito de Estado e fomos restringindo até culminarmos no conceito de Administração Pública. Compreendidos esses elementos introdutórios, chegou então o momento de iniciarmos o estudo das peculiaridades próprias do Direito Administrativo, começando pela distinção entre direito privado e direito público.

***Vamos lá?***

# Direito Administrativo

## Direito privado e direito público

O Direito, de forma bastante simples, é o conjunto de regras impostas pelo Estado que disciplinam as relações da vida em sociedade. Tais regras podem estar expressas em **leis**, **regulamentos** ou mesmo estabelecidas na forma de **princípios**.

Tradicionalmente, o Direito é dividido em dois ramos principais: **direito público** e **direito privado**.

O **direito privado** se ocupa de interesses individuais, estabelecendo regras de organização social e convivência a serem obedecidas pelas pessoas em suas atividades particulares, de que são exemplo o Direito Civil e o Direito Comercial.

São regidas pelo direito privado situações como a celebração de um contrato de compra venda entre pessoas e empresas privadas, os direitos e deveres dos moradores de um condomínio residencial, os efeitos do casamento civil, dentre outras tantas circunstâncias do nosso cotidiano. A característica marcante do direito privado é a ***igualdade*** nas relações jurídicas, eis que se ocupa de situações nas quais os **interesses da coletividade não estão em jogo**, tutelando apenas interesses particulares.

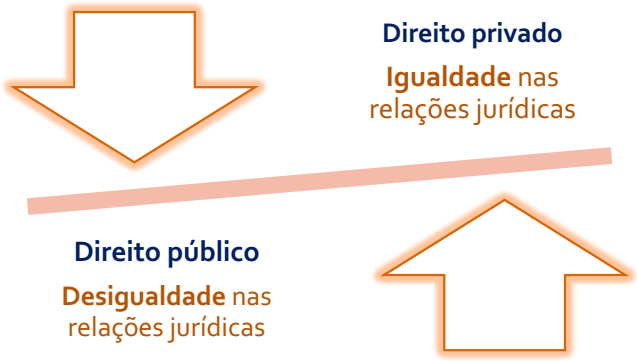
Por outro lado, o **direito público** contém as regras disciplinadoras das **relações que envolvem interesses da sociedade como um todo**, a exemplo das normas de Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Penal e Direito Administrativo, objeto do nosso estudo.

Constituem objeto do direito público questões como a organização do Estado, os direitos fundamentais dos cidadãos, a previdência social, os crimes e respectivas penas, a arrecadação de tributos, a eleição de pessoas para cargos políticos, a celebração de um contrato de compra e venda por um órgão público, ou seja, temas que interessam a sociedade como um todo, diretamente ou por intermédio de seus representantes públicos, e não apenas um indivíduo ou um grupo em particular. A característica marcante do direito público é a **desigualdade** nas relações jurídicas, decorrente do princípio amplamente aceito de que o **interesse público (da coletividade) deve prevalecer sobre os interesses individuais.**

Tome-se, como exemplo, a cobrança de tributos, atividade regida pelo Direito Tributário, um dos ramos do direito público. Por meio da cobrança de tributos, o Estado arrecada recursos dos indivíduos de forma coercitiva com a finalidade de fornecer serviços para a coletividade. Outro exemplo clássico da supremacia do interesse público é o instituto da desapropriação, regido pelo Direito Administrativo, pelo qual o Estado toma a propriedade de bens particulares, mediante indenização, para executar obras de interesse da coletividade, como a desapropriação de terrenos para a construção de vias públicas.

Repare que, nesses exemplos, **prevalece o interesse do Estado – isto é, da coletividade – sobre o do indivíduo**: mesmo que determinada pessoa não venha a usufruir diretamente do serviço provido ou da obra construída, terá que, necessariamente, pagar o tributo ou entregar a sua propriedade. Tal relação de desigualdade entre as partes não ocorre nas relações entre particulares, regidas pelo direito privado. Conforme as regras de Direito Civil e Comercial, por exemplo, nenhum particular é obrigado a entregar seus recursos financeiros ou seus bens a outrem sem a devida contraprestação na forma de outros bens ou serviços que atendam aos seus interesses pessoais.

Como se percebe, em nossa sociedade é o **Estado**, direta ou indiretamente, quem exerce o papel de representar os interesses da coletividade ou, em outras palavras, o **interesse público**. Sendo assim, a maioria das relações em que o Estado figura como parte são regidas, *exclusiva* ou *predominantemente*, pelo **direito público**. E, dentro do direito público, como veremos, o exercício da **função administrativa** – compreendendo desde a organização dos órgãos e entidades estatais até a prestação de serviços públicos e demais atividades administrativas – é regido pelo **Direito Administrativo**.




Ressalte-se, porém, que embora na maioria das vezes a atuação estatal seja pautada pelas regras de direito público, o Estado também pode figurar em relações jurídicas regidas *predominantemente* (*jamais exclusivamente*) pelo **direito privado**. É o que ocorre quando o Estado atua no domínio econômico (Estado-empresário), competindo em igualdade de condições com as empresas privadas, por exemplo, ao vender petróleo processado pela Petrobrás ou ao comercializar uma apólice de seguro do Banco do Brasil. Nessas hipóteses, o Estado, representado pelas mencionadas empresas estatais, não está precipuamente tutelando interesses coletivos, e sim buscando lucrar com os negócios, devendo, por isso, colocar-se em pé de igualdade com o polo oposto da relação jurídica.

Sobre o assunto, vale registrar que a busca pela **eficiência** vem fazendo com que o Estado cada vez mais paute sua atuação administrativa pelas normas de direito privado, seja criando empresas sujeitas ao regime jurídico das empresas privadas, seja transferindo a gestão de serviços públicos diretamente para particulares, fenômeno conhecido como **fuga do Direito Administrativo**. Por isso, segundo ensina o Prof. Lucas Rocha Furtado, atualmente tem se mostrado impossível a separação absoluta entre os dois ramos básicos do Direito, o público e o privado.

Todavia, ainda segundo os ensinamentos do ilustre doutrinador, compartilhados pela professora Di Pietro, tal tendência não tem como se concretizar por completo, haja vista que o direito público possui **precedência** no balizamento das atividades estatais. Assim, caso exista norma de direito público a regular determinado ato, o Estado não pode pratica-lo segundo os ditames do direito privado. Ademais, mesmo nas hipóteses em que o direito privado possa ser utilizado pelo Estado, sempre haverá normas de direito público **irrenunciáveis** e que possuem **precedência** em relação às de direito privado, muitas delas com fundamento constitucional, a exemplo dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da publicidade, da moralidade, dentre outros que veremos no decorrer do curso.

Enfim, após essas breves considerações, que tiveram o fim de situar o Direito Administrativo no âmbito da Ciência Jurídica, passemos a tratar especificamente do conceito de Direito Administrativo.

## Conceito de Direito Administrativo

Como visto, **o Direito Administrativo integra o ramo do direito público,** eis que rege uma das *funções* do Estado exercidas para satisfazer o interesse público, a chamada **função administrativa**.

Lembre-se de que o exercício da função administrativa não é exclusividade do Poder Executivo. Os Poderes Legislativo e Judiciário também a exercem, de forma atípica, ao lado de suas funções típicas (legislativa e jurisdicional, respectivamente). O desempenho de funções administrativas deve sempre observar as normas e princípios pertinentes ao Direito Administrativo, independentemente do Poder que as esteja exercendo.

Para ilustrar o alcance do Direito Administrativo de forma concreta, registre-se que é ele o responsável por regular, por exemplo, a organização da Administração Pública, a relação entre o Estado e os participantes de uma licitação, entre o Estado e seus próprios servidores e empregados, a conduta dos agentes públicos, a

prestação de serviços públicos - inclusive por particulares -, a intervenção do Estado na propriedade privada, enfim, todo aparelhamento (órgãos e agentes) e atividade estatal desenvolvida para atender as demandas da sociedade e para garantir a plena satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Muitos são os **conceitos de Direito Administrativo** formulados pelos autores modernos. Alguns levam em conta apenas as atividades administrativas em si mesmas e os sujeitos que as exercem, enquanto outros preferem destacar também os fins desejados pelo Estado. Vejamos alguns desses conceitos:

***Celso Antônio Bandeira de Melo***

*Direito administrativo é "o ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem".*

***Hely Lopes de Meireles***

*Direito administrativo consiste no "conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado".*

***Maria Sylvia Zanella Di Pietro***

*"Ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativistas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública".*

***José dos Santos Carvalho Filho***

*"Direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir".*

***Marçal Justen Filho***

*"O direito administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam a atividade administrativa pública necessária à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho".*

## Esquematizando:

**Direito Administrativo** → *disciplina a <u>função administrativa</u> do Estado*

- Organização da Administração
- Relação entre o Estado e os participantes de uma licitação
- Relação entre o Estado e seus servidores e empregados
- Conduta dos agentes públicos
- Prestação de serviços públicos
- Intervenção do Estado na propriedade privada

***Vamos prosseguir!***

## Objeto do Direito Administrativo

O estudo do objeto do Direito Administrativo busca identificar os **atos** ou **situações** regulamentadas pelas normas que compõem esse ramo do direito público.

Segundo a professora Di Pietro, o Direito Administrativo brasileiro, quanto ao objeto, segue as características do sistema **europeu-continental**, originário do direito francês, cujo objeto, ao contrário do sistema anglo-americano, possui grande **amplitude**, preocupando-se em normatizar desde a estrutura dos órgãos públicos administrativos do Estado até os procedimentos necessários para o desempenho das suas atividades. É o chamado **Direito Administrativo descritivo**.

De fato, como se pode extrair dos conceitos apresentados no tópico anterior, o objeto do Direito Administrativo é deveras vasto, compreendendo a organização e o funcionamento dos serviços do Estado, a administração de seus bens, a regência de seu pessoal, a formalização de seus atos de administração, dentre outros.

Em síntese, o **objeto do direito administrativo** abrange[4]:

- Todas as **relações internas** à administração pública – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes;
- Todas as **relações entre a administração e os administrados**, regidas pelo direito público ou pelo privado;
- As **atividades de administração pública em sentido material exercidas por particulares sob regime de direito público**, a exemplo da prestação de serviços públicos mediante contratos de concessão ou de permissão.

Vamos, agora, fazer alguns exercícios para fixar o conteúdo.

[4] Alexandrino e Paulo (2014, p. 4)

# Questões para fixar

**18)** Conceitualmente, é correto considerar que o direito administrativo abarca um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplina as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais da coletividade.

**Comentário:**

Trata-se de uma síntese do conceito de Direito Administrativo proposto por Marçal Justen Filho, apresentado anteriormente.

***Gabarito: Certo***

**19)** Por ser um ramo do direito público, o direito administrativo não se utiliza de institutos do direito privado.

**Comentário:**

O item está errado. O Direito Administrativo também estuda matérias regidas, ao menos em parte, pelo direito privado, a exemplo da atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica. Essas entidades, ao competirem no mercado, seguem regime misto (híbrido), ou seja, sobre elas incidem regras de direito privado, como as normas contábeis da Lei das Sociedades Anônimas, e regras de direito público, como o dever de fazer licitações, prestar contas ao Tribunal de Contas e de realizar concursos públicos.

***Gabarito: Errado***

**20)** O direito administrativo tem como objeto atividades de administração pública em sentido formal e material, englobando, inclusive, atividades exercidas por particulares, não integrantes da administração pública, no exercício de delegação de serviços públicos.

**Comentário:**

O quesito está correto. De fato, pode-se dizer que o objeto do Direito Administrativo abrange:

- Todas as **relações internas à administração pública** – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes;

- Todas as **relações entre a administração e os administrados**, regidas pelo direito público ou pelo privado;

- As **atividades de administração pública em sentido material exercidas por particulares sob regime de direito público**, a exemplo da prestação de serviços públicos mediante contratos de concessão ou de permissão.

***Gabarito: Certo***

**21)** Segundo a doutrina administrativista, o direito administrativo é o ramo do direito privado que tem por objeto os órgãos, os agentes e as pessoas jurídicas administrativistas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

**Comentário**:

Como se percebe, o enunciado apresenta a definição de direito administrativo proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, porém insere a expressão "direito privado" no lugar em que, no original, seria "direito público", maculando, assim, a questão.

***Gabarito: Errado***

**22)** No conceito de Direito Administrativo, pode-se entender ser ele um conjunto harmonioso de normas e

princípios, que regem relações entre órgãos públicos, seus servidores e administrados, no concernente às atividades estatais, mas não compreendendo

a) a administração do patrimônio público.

b) a regência de atividades contenciosas.

c) nenhuma forma de intervenção na propriedade privada.

c) o regime disciplinar dos servidores públicos.

d) qualquer atividade de caráter normativo.

**Comentário:**

Nosso Direito Administrativo é **não contencioso**, uma vez que as lides de natureza administrativa podem ser levadas à apreciação do Poder Judiciário. Embora a Administração também possa resolver eventuais conflitos que venham a ocorrer nas atividades estatais, apenas a decisão proferida pelo **Poder Judiciário** é que terá força de **coisa julgada, definitiva**. Portanto, correta a alternativa "b" ao afirmar que a regência de atividades contenciosas não está compreendida no conceito de Direito Administrativo.

Já as demais alternativas, todas constituem objeto do Direito Administrativo. Na alternativa "a" (administração do patrimônio público) tem-se como exemplo a compra de bens mediante licitação ou realização de obras públicas; quanto à alternativa "c" (intervenção na propriedade privada), veja-se a desapropriação da propriedade de terceiros para fins de utilidade pública ou o tombamento de bens para preservação do patrimônio cultural; por fim, em relação à alternativa "e" (atividade de caráter normativo) pode-se tomar como exemplo a edição de decretos pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar.

***Gabarito: alternativa "b"***

## Fontes de Direito Administrativo

As fontes indicam a **origem/procedência** das normas e princípios de Direito Administrativo. Constituem, assim, todos os elementos, de onde surgem normas de direito administrativo, compreendendo quaisquer manifestações, escritas ou não, que surtam efeitos jurídico-administrativos.

Usualmente, a doutrina aponta como **fontes de Direito Administrativo**:

- **Lei**
- **Doutrina**
- **Jurisprudência**
- **Costumes**

Vamos ver as características de cada uma dessas fontes.

### Lei

No Brasil, a **lei em sentido amplo** é a mais importante fonte do Direito Administrativo.

Com efeito, um dos pilares básicos de nosso ordenamento jurídico é o princípio da **legalidade** administrativa, segundo o qual a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autorizar ou determinar.

Perceba que aqui ***não*** se fala apenas de **lei formal** (isto é, resultante do devido processo legislativo) e sim de lei em sentido amplo, vale dizer, qualquer texto de natureza normativa e orientadora da função administrativa do Estado, começando pela própria Constituição, e incluindo também as medidas provisórias, decretos legislativos, decretos do Poder Executivo, regulamentos administrativos, estatutos, instruções normativas,

regimentos internos, portarias e demais atos normativos infralegais exarados por qualquer Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário).

A lei, em sentido amplo, geralmente é apontada como **fonte primária** de Direito Administrativo. Mas essa classificação não é absoluta. De fato, conforme leciona Hely Lopes Meireles, atualmente, em vista dos princípios da legalidade constitucional (CF, art. 5º II[5]) e da legalidade administrativa (CF, art. 37, *caput*[6]), as *únicas fontes primárias* seriam a **Constituição** e a **lei em sentido estrito** (resultante do processo legislativo), pois seriam as únicas com força para, de fato, inovar na ordem jurídica, criando um direito novo. Os demais atos normativos expedidos pelo Poder Público (decretos, regulamentos, estatutos, regimentos etc.) constituiriam **fontes secundárias**, eis que se sujeitam a limites na criação normativa, impostos pela lei a ser aplicada. Dessa forma, restringem-se, quase sempre, a indicar a opção escolhida pela Administração dentre as opções admitidas pela lei. Tomemos, como exemplo, a legislação que cuida do pregão, constituída pela Lei 10.520/2002 e pelo Decreto 3.555/2000, que regulamenta a referida lei. Nesse caso, a função do decreto não é de ampliar a atuação do Administrador, mas de indicar, dentre as possibilidades permitidas pela lei, **como** os administradores devem aplicar a lei. Não seria possível o decreto criar, por exemplo, novas situações em que o pregão poderá ser empregado, pois a lei já estabelece esse limite[7], mas apenas definir os procedimentos necessários para que a lei possa ser cumprida nas situações nela previstas.

## Fique atento!!

O direito administrativo no Brasil **não se encontra codificado,** vale dizer, **não existe** um "Código Administrativo" a exemplo do que ocorre em outros ramos do Direito (Código Civil, Código Penal, Código Tributário etc.).

Na verdade, as normas de Direito Administrativo estão **dispersas** em nosso ordenamento jurídico. Podem ser encontradas, por exemplo, espalhadas pela Constituição ou dispostos em diversas leis e em muitos outros diplomas normativos infralegais, o que dificulta a sistematização e a formação de uma visão abrangente desse ramo do Direito, mas não retira sua característica de área jurídica autônoma.

Como exemplos de normas de Direito Administrativo relevantes, podem-se citar: **artigos 37 a 41 da Constituição Federal**, que apresentam disposições gerais sobre a Administração Pública e os servidores públicos; **artigos 70 a 75 da Constituição Federal**, que versam sobre o controle da Administração Pública; **artigos 173 a 180 da Constituição Federal**, que disciplinam as diversas formas de intervenção do Estado na atividade econômica; **Lei 8.112/1990**, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais estatutários; **Lei 8.666/1993**, sobre normas gerais de licitações e contratos; **Lei 9.784/1994**, que trata das normas gerais aplicáveis aos processos administrativos federais; **Decreto 2.594/1998**, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, regulamentando a **Lei 9.491/1997**; Instrução **Normativa 2/2008**, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, dentre outras normas.

Além das normas jurídicas produzidas internamente, alguns autores também consideram os **tratados e acordos internacionais** como fontes de Direito Administrativo.

Como exemplo da influência que essas avenças internacionais exercem sobre o Direito Administrativo, veja-se a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção firmada no ano de 2003, determinando aos países

---

[5] *II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**;*

[6] *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

[7] *Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

signatários, dentre outras medidas, a necessidade de fixação de regras em matéria de contratos públicos e licitações, sobre servidores públicos, sobre o orçamento público etc. As regras aprovadas na referida Convenção resultaram no Decreto 5.687/2006, constituindo fonte da maior relevância para o Direito Administrativo[8].

## Doutrina

Os estudiosos do Direito Administrativo, de forma semelhante ao que ocorre nos demais ramos do Direito e também em outras ciências, formulam **teses** e **teorias** com a finalidade de explicar o objeto do seu estudo, no caso, o conteúdo das normas administrativas, indicando seu entendimento acerca da melhor interpretação ou das interpretações possíveis dessas normas. A esse conjunto de teses e construções teóricas dá-se o nome de **doutrina**. Neste curso, por exemplo, estamos estudando os ensinamentos de diversos doutrinadores consagrados.

Em regra, a doutrina é considerada **fonte secundária, indireta** ou **subsidiária** de Direito Administrativo, pois não cria leis diretamente, mas apenas as interpreta e influencia a elaboração de novas normas. Além disso, a doutrina influencia o julgamento de lides contenciosas e não contenciosas, auxiliando o aplicador do Direito a enquadrar os casos concretos aos ditames legais.

Uma vez que a doutrina não cria normas jurídicas de forma direta, é possível encontrar autores que não a consideram fonte de Direito Administrativo. Para estes, entender que doutrina representa uma fonte do Direito significa uma afronta ao princípio da legalidade.

Outros estudiosos, ainda, entendem que opiniões doutrinárias contrárias às leis, isto é, que não concordem com o que a lei prevê, não podem ser admitidas como fontes de Direito Administrativo, ainda que auxiliem no aperfeiçoamento das normas vigentes.

## Jurisprudência

A jurisprudência nasce quando o Judiciário adota **reiteradas decisões** semelhantes a respeito de determinada matéria, ou seja, são os entendimentos precedentes sobre determinado assunto que balizam o exame de futuros casos.

Veja bem: **não se trata de uma decisão isolada, mas de <u>várias</u> decisões num mesmo sentido!**

À semelhança do que ocorre com a doutrina, geralmente a jurisprudência é indicada como **fonte secundária, indireta** ou **subsidiária** de Direito Administrativo, por ser construída a partir da interpretação e aplicação das normas constitucionais e legais.

Além da jurisprudência oriunda das decisões do Poder Judiciário, as decisões proferidas por determinados tribunais administrativos também possuem importância para o Direito Administrativo no Brasil. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) em matéria de licitações ou de pessoal, por exemplo, constitui importante parâmetro para a Administração Pública.

Importante destacar que a jurisprudência, *em regra*, **não vincula** a Administração ou o próprio Judiciário. Dizendo de outra forma, o entendimento jurisprudencial não necessariamente deve ser aplicado a todo e qualquer caso concreto semelhante. De fato, segundo ensina Hely Lopes Meireles, <u>não</u> vigora entre nós o princípio norte-americano do *stare decises*[9], segundo o qual a decisão judicial superior vincula as decisões inferiores, para os casos idênticos.

[8] Furtado (2014, p. 53).

[9] Ficar com as coisas decididas.

Todavia, há de se ressalvar as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações integrantes do **controle abstrato de normas**[10], as quais produzem **eficácia contra todos** e **efeito vinculante** relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CF, art. 102, §§1º e 2º).

Ademais, não podemos esquecer das **súmulas vinculantes**, que podem ser aprovadas pelo STF a fim de tornar **obrigatória** a observância de suas decisões sobre matéria constitucional para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CF, art. 103-A).

Alguns autores, inclusive, entendem que essas decisões judiciais com efeitos vinculantes ou com eficácia contra todos (*erga omnes*) não podem ser consideradas meras fontes secundárias de Direito Administrativo, e sim **fontes principais**, eis que alteram diretamente o ordenamento jurídico positivo, estabelecendo condutas de observância obrigatória para a Administração Pública e para o próprio Poder Judiciário.

Di Pietro, por sua vez, ensina que, nas hipóteses em que produz *efeito vinculante*, a jurisprudência tem a natureza de **fonte formal**, porque integra o direito a ser aplicado pelos juízes e pela Administração Pública. Ao classificar a jurisprudência como fonte formal, nesses casos específicos, a autora a equipara às leis. No entanto, como **regra geral**, a jurisprudência ***não*** constitui fonte obrigatória do Direito Administrativo brasileiro, mas meramente **indicativa**, **facultativa** ou **orientadora** para decisões futuras do Judiciário e da Administração Pública. Nesse sentido, ela seria **fonte material** do direito, isto é, uma fonte que influencia a produção e a aplicação das fontes formais.

Por fim, vale destacar que, conforme leciona Hely Lopes Meireles, uma característica marcante da jurisprudência é seu **nacionalismo**, eis que oriunda da aplicação do direito pátrio aos casos concretos, ao contrário da doutrina, que tende a se **universalizar** com a formulação de princípios teóricos aplicáveis a situações genéricas e abstratas.

## Costumes

Uma vez que em nosso ordenamento jurídico impera o princípio da legalidade, os costumes perderam muito da importância que possuíam noutros tempos como fonte do Direito Administrativo. Não obstante, ainda exercem alguma influência, principalmente, para preencher deficiências e lacunas da legislação.

Quando os costumes influenciam a elaboração de novas normas ou a construção da jurisprudência, são considerados **fontes secundárias**, **indiretas** ou **subsidiárias** de Direito Administrativo. Por sua característica intangível, são classificados como **fontes não organizadas** ou não **escritas**, vale dizer, *não* são fontes formais ou escritas, tal qual a lei.

Os costumes só podem ser considerados vigentes e exigíveis quando não contrariam nenhuma regra ou princípio estabelecido na legislação. Assim, costumes *contra legem* (contra a lei) não podem ser considerados fontes de direito. Por exemplo, as Universidades Federais, com base no costume, concediam a seus professores a licença sabática. Todavia, tal benefício não é previsto na lei que cuida do regime jurídico dos servidores federais, ou seja, era um costume *contra legem*, razão pela qual o Tribunal de Contas da União determinou o cancelamento do direito[11].

Importante destacar o papel da **praxe administrativa**, isto é, das práticas reiteradamente observadas pelos agentes administrativos diante de determinada situação. Por exemplo, alguns órgãos públicos, por praxe,

[10] Ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[11] Ver, por exemplo, o Acórdão 1.542/2005-TCU-Segunda Câmara.

publicam editais de licitação em dois jornais diários de grande circulação, embora a lei exija a divulgação em apenas um único jornal.

Da mesma forma, nos casos de lacuna normativa, a praxe constitui **fonte secundária** de Direito Administrativo, podendo até gerar direitos para os administrados, em razão dos princípios da lealdade, da boa-fé, da moralidade administrativa, dentre outros. Ora, se determinada prática é repetida constantemente, induz os administrados a sempre esperarem aquele modo de agir, causando incerteza e instabilidade social caso ocorra repentina alteração.

Sobre o tema, há de ressaltar que os administradores *não* são obrigados a sempre repetir as práticas que constituem praxe, vale dizer, tais práticas *não* constituem normas de observância compulsória (lembre-se de que são fontes secundárias). Contudo, conforme leciona o Prof. Lucas Furtado, na eventualidade de mudança das práticas rotineiras, é recomendável à Administração Pública dar a devida divulgação quanto aos novos procedimentos, a fim de evitar surpresas e instabilidade.

Por fim, registre-se que alguns autores defendem que os conceitos de **praxe administrativa e costume *não se confundem***. Isso porque os costumes carregariam o caráter da obrigatoriedade, ao menos na consciência dos indivíduos (as pessoas agem de tal forma por que estão convictas disso, ou seja, a sociedade considera aquela conduta obrigatória), enquanto que na praxe administrativa inexistiria essa percepção de obrigatoriedade, haja vista não serem oriundas de hábitos comuns ao público em geral, e sim de atividades específicas e restritas ao cotidiano da máquina pública.

# Questões para fixar

**23)** A primordial fonte formal do Direito Administrativo no Brasil é:

a) a lei.

b) a doutrina.

c) a jurisprudência.

d) os costumes.

*e)* o *vade-mécum.*

**Comentário:**

A **lei** é a **fonte primordial** do Direito Administrativo, daí a correção do item "a". Diz-se que a lei é fonte primordial porque **inova** no ordenamento jurídico, diferentemente da doutrina ou da jurisprudência, por exemplo, que apenas interpretam ou influenciam de forma indireta a elaboração de novas normas. Aliás, pela mesma razão, alguns doutrinadores entendem que apenas a **Constituição** e as **leis em sentido estrito** (isto é, aprovadas segundo o processo legislativo) seriam fontes primordiais, eis que seriam os únicos veículos normativos verdadeiramente aptos a criar e extinguir direitos e obrigações. As **normas infralegais**, por sua vez, como decretos, regulamentos, resoluções e portarias – embora sejam consideradas leis em sentido amplo – seriam apenas **fontes secundárias**, pois não podem extrapolar os ditames e limites constitucionais e legais.

***Gabarito: alternativa "a"***

**24)** Considerando o conceito de administração pública e seus princípios, bem como as fontes do Direito Administrativo, assinale a opção correta.

a) Pelo princípio da Tutela, a Administração Pública exerce o controle sobre seus próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

b) De acordo com o critério funcional, o conceito de Administração Pública é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das

necessidades coletivas.

c) As decisões meramente administrativas que promanem dos Tribunais comuns ou especiais são relevantes fontes jurisprudenciais do Direito Administrativo, aplicando-se a situações já ocorridas, desde que benéficas à Administração Pública.

*d)* Do princípio da eficiência decorre a necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas.

e) O sentido subjetivo da expressão Administração Pública está relacionado à natureza da atividade exercida por seus próprios entes.

**Comentário:**

**(a) ERRADA**. O controle exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário, decorre do **princípio da autotutela**, e não da tutela. Este último diz respeito à supervisão efetuada pelos órgãos da administração direta sobre as entidades da administração indireta. Veremos mais sobre esses princípios no decorrer do curso.

**(b) CERTA**. Critério funcional é sinônimo de critério material ou objetivo. Assim, em sentido **material**, **objetivo ou funcional**, a administração pública abrange as **atividades concretas** e **imediatas** (o que) exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado, visando o atendimento das necessidades coletivas. Importante compreender o sentido da expressão "atividades concretas e imediatas", que se associa ao conceito de administração pública em sentido funcional. Significa que a atuação da Administração consiste em praticar **ações efetivas** para fazer valer os direitos fundamentais dos indivíduos previstos de forma geral e abstrata na Constituição e nas leis. Tais atividades, como vimos, se resumem a ações de **polícia administrativa, serviço público, fomento** e **intervenção**. Assim, por exemplo, para permitir a mobilidade urbana, a segurança e outros valores essenciais assegurados aos cidadãos, a Administração deve, mediante atividades concretas e imediatas de polícia administrativa, disciplinar a edificação imobiliária, estabelecendo regras, expedindo alvarás, fiscalizando e punindo os infratores. Outro exemplo se relaciona ao direito fundamental do emprego, o que conduz ao fomento de atividades econômicas por parte do Estado.

**(c) ERRADA**. Primeiramente, ressalte-se que, a rigor, não constituem fonte de jurisprudência as **decisões administrativas** dos tribunais do **Poder Judiciário**, adotadas, por exemplo, na organização dos seus serviços internos. Ao contrário, a jurisprudência se forma tão somente a partir das decisões adotadas no exercício da **função jurisdicional**, vale dizer, oriundas de **sentenças judiciais**. Vale lembrar, contudo, que a jurisprudência dos Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública, pode ser considerada fonte de Direito Administrativo. E as decisões desses órgãos, mesmo as adotadas no exercício da função de controle, possuem **natureza administrativa**. O erro mais claro da assertiva, contudo, é que a jurisprudência é fonte de Direito Administrativo, **independentemente** de ser benéfica ou não à Administração Pública.

**(d) ERRADA**. Tais institutos são aplicações do princípio da continuidade do serviço público. Veremos mais sobre o tema em aula específica.

**(e) ERRADA**. O sentido subjetivo da expressão Administração Pública está relacionado a quem, ou seja, aos **órgãos**, **agentes** e **pessoas jurídicas** que exercem função administrativa. A assertiva, ao contrário, se refere à natureza da atividade exercida (o que), ou seja, ao sentido objetivo de Administração Pública. Sobre o tema, vale saber que é usual, na doutrina, utilizar a expressão Administração Pública (com iniciais maiúsculas) para indicar o sentido subjetivo da expressão, e administração pública (com iniciais minúsculas) para indicar seu sentido objetivo.

***Gabarito: alternativa "b"***

**25)** A reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influenciando a construção do Direito, sendo também

fonte do Direito Administrativo, diz respeito à

a) jurisprudência.

b) doutrina.

c) prática costumeira.

d) analogia.

e) lei.

**Comentário:**

Questão moleza, mas importante para a fixação do conteúdo. O comando da questão apresenta o conceito de "jurisprudência".

***Gabarito: alternativa "a"***

**26)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

**Comentário:**

O quesito está correto. De fato, o costume e a praxe administrativa, assim como a jurisprudência, são **fontes inorganizadas**, vale dizer, **não escritas**, do Direito Administrativo. Diferem da lei e da doutrina, que são fontes **escritas**. Registre-se que as fontes não escritas (costume, praxe e jurisprudência) são também chamadas de **fontes substanciais** ou **materiais**, uma vez que são fontes do direito por sua própria natureza, ou seja, não precisam de nenhuma formalidade para que cumpram esse papel. Ao contrário, as fontes escritas (lei e doutrina) são também chamadas de **fontes formais**, eis que precisam ser formalizadas, publicadas para se tornarem fontes do direito.

***Gabarito: Certo***

**27)** Em decorrência do princípio da legalidade, a lei é a mais importante de todas as fontes do direito administrativo.

**Comentário:**

Questão correta. Um dos pilares mais fortes de nosso ordenamento jurídico é o princípio da **legalidade administrativa**, segundo o qual a Administração Pública somente pode fazer o que a lei autorizar ou determinar. Por essa razão, a lei em sentido amplo (Constituição, leis e atos normativos em geral) é considerada a principal fonte do direito administrativo.

***Gabarito: Certo***

**28)** Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.

**Comentário**:

De fato, os **costumes**, a **jurisprudência**, a **doutrina** e a **lei** constituem as principais fontes do direito administrativo, sendo a lei a fonte primordial ou primária, e as demais, fontes secundárias.

Outras fontes de direito usualmente citadas são os princípios e os tratados internacionais.

***Gabarito: Certo***

**29)** Os costumes sociais também podem ser considerados fonte do direito administrativo, sendo classificados como fonte direta, pois influenciam a produção legislativa ou a jurisprudência.

**Comentário:**

Os costumes sociais de fato podem ser considerados fonte de direito administrativo. Todavia, são classificados como **fonte indireta** ou **secundária**, da mesma forma que a doutrina e a jurisprudência, eis que apenas interpretam ou ajudam na elaboração de novas normas. Como fonte direta, isto é, que inova no ordenamento jurídico, criando direito novo, considera-se apenas a lei. Alguns doutrinadores também entendem que as decisões judiciais vinculantes e aquelas com eficácia erga omnes também seriam fontes diretas.

***Gabarito: Errado***

**30)** O costume não se confunde com a chamada praxe administrativa. Aquele exige cumulativamente os requisitos objetivo (uso continuado) e subjetivo (convicção generalizada de sua obrigatoriedade), ao passo que nesta ocorre apenas o requisito objetivo. No entanto, ambos não são reconhecidos como fontes formais do direito administrativo, conforme a doutrina majoritária.

**Comentário:**

O item está correto. De fato, **costume** e **praxe administrativa** não se confundem, pelas razões expostas no comando da questão, que se resumem ao requisito **subjetivo**: embora determinada prática seja de uso continuado, caso seja uma praxe, não existe, por parte dos indivíduos, percepção de obrigatoriedade em seu uso; caso seja um costume, daí sim existe.

Para a doutrina, os costumes e as praxes são fontes **não organizadas**, ou seja, **não escritas** ou **não formais**, mas sim **substanciais** ou **materiais**.

Assim, tanto as praxes como os costumes não podem ser reconhecidos como **fontes formais** do Direito Administrativo.

***Gabarito: Certo***

**31)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

**Comentário:**

Correta a assertiva. Costume e praxe administrativa são classificados pela doutrina como **fontes não organizadas**, **não escritas** de direito administrativo. Ademais, costume e praxe devem ser sempre subordinados à Constituição e às leis, assumindo, assim, relevância secundária como fonte de Direito; a princípio, detêm mero poder de orientação/indicação da ação estatal.

***Gabarito: Certo***

**32)** A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira ressente-se da falta de caráter vinculante, e a segunda tem sua influência relacionada com a deficiência da legislação.

**Comentário:**

A questão está correta. A **jurisprudência**, ou seja, o conjunto de decisões num, mesmo sentido, proferidas quando da aplicação de certos preceitos jurídicos na solução de casos iguais, é importante fonte não escrita de direito administrativo. Todavia, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos ou na Inglaterra, não possui, entre nós, caráter vinculante, a exceção de determinados institutos jurídicos específicos, tais como as decisões do STF nas ações de controle concentrado de constitucionalidade e as súmulas vinculantes.

***Gabarito: Certo***

## Sistemas Administrativos

Conforme ensina Hely Lopes Meireles, por **sistema administrativo** "entende-se o regime adotado pelo Estado para *correção* dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer

dos seus departamentos de governo". Em outras palavras, é a forma adotada pelo Estado para *solucionar os litígios* decorrentes da sua atuação.

Existem dois sistemas:

- **Sistema francês ou do contencioso administrativo**
- **Sistema inglês ou judiciário ou de jurisdição única**

Vejamos as características próprias desses dois sistemas.

## Sistema francês ou do contencioso administrativo

Também conhecido como sistema da **dualidade de jurisdição**, é aquele em que o Poder Judiciário ***não*** pode intervir nas funções administrativas. Estas estariam sujeitas apenas à jurisdição especial do **contencioso administrativo**.

O sistema do contencioso francês é aplicado, com as devidas adaptações, em países como a Suíça, Finlândia, Grécia, Turquia e Polônia[12].

➢ ***Não é o sistema adotado no Brasil.***

No sistema francês, a correção, anulação ou reforma dos atos da Administração Pública são promovidas no âmbito da própria Administração, mediante a atuação de **tribunais de índole administrativa**, sem necessidade ou possibilidade de se levar os litígios à apreciação do Poder Judiciário, o qual permanece responsável apenas pela solução dos litígios que não envolvam a Administração Pública.

Daí, portanto, a dualidade de jurisdição do sistema francês: a **jurisdição administrativa** (formada pelos tribunais administrativos, com plena jurisdição em matéria administrativa) e a **jurisdição comum** (formada pelos órgãos do Poder Judiciário, para resolver os demais litígios).

Frise-se que, conforme leciona Hely Lopes Meireles, na organização atual do sistema francês, embora a regra seja a jurisdição administrativa (isto é, sem a participação do Poder Judiciário), certas demandas de interesse da Administração **ficam sujeitas** à Justiça Comum, desde que se enquadrem numas dessas três ordens:

a) Litígios decorrentes de atividades públicas com caráter privado;

b) Litígios que envolvam questões de estado e capacidade das pessoas e de repressão penal;

c) Litígios que se refiram à propriedade privada.

Como crítica ao sistema francês, diz-se que ele estabelece dois critérios de justiça: um da jurisdição administrativa, outro da jurisdição comum. Além disso, seria uma jurisdição constituída por funcionários da própria Administração, sem as garantias de independência necessárias ao exercício da magistratura.

## Sistema inglês ou de jurisdição única

É aquele em que todos os litígios – de natureza administrativa ou que envolvam interesses exclusivamente privados – podem ser levados ao Poder Judiciário.

➢ ***É o sistema adotado no Brasil.***

No sistema inglês, o Poder Judiciário é o único que dispõe de competência para dizer o direito, ou seja, para dar a palavra definitiva na solução de conflitos que envolvam a Administração.

[12] Hely Lopes Meireles (2008, p. 55)

Assim, no sistema de jurisdição única não existe o contencioso administrativo do regime francês, o que significa dizer que qualquer controvérsia havida no âmbito administrativo pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário, que é o **único** competente para proferir decisões com autoridade **final** e **conclusiva**, com força da chamada **coisa julgada**.

Perceba que a característica marcante desse sistema consiste na possibilidade de as decisões administrativas poderem ser **revistas pelo Judiciário**. Assim, no Brasil, caso determinado servidor público venha, por exemplo, a requerer à Administração que o remova para outra localidade e seu pleito venha a ser indeferido, poderá reclamar seu direito junto ao Poder Judiciário, *sem restrições*, o que não seria possível caso nosso país adotasse o sistema francês.

O que caracteriza o sistema é a **predominância** da jurisdição comum (formada pelos órgãos do Poder Judiciário) ou da especial (formada pelos tribunais de natureza administrativa), e **não a exclusividade** de uma ou outra. Isso porque, segundo ensina Hely Lopes Meireles, *nenhum* país possui um sistema de controle puro, seja através do Poder Judiciário, seja através de tribunais administrativos

## Sistema Administrativo Brasileiro

Como visto, o Brasil adota o **sistema inglês** ou de **jurisdição una**.

A base de nosso sistema está expressa no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, pelo qual *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*.

Tal dispositivo carrega o chamado **princípio da inafastabilidade (ou inarredabilidade) de jurisdição**, ostentando status de cláusula pétrea constitucional.

Assim, no Brasil, os atos administrativos estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário[13]. Deve ficar claro, porém, que nosso sistema ***não afasta***, de modo absoluto, a capacidade da Administração de resolver litígios de natureza administrativa ou de controlar a legalidade e legitimidade de seus próprios atos. Com efeito, a Administração Pública brasileira pode sim exercer a chamada *jurisdição administrativa*. Isso ocorre, por exemplo, quando um motorista apresenta recurso junto ao Detran para contestar uma multa de trânsito que lhe tenha sido aplicada pelo órgão. Nessa hipótese, o próprio Detran (instância administrativa) poderá resolver a questão e, se entender cabível, rever a multa aplicada. Caso o Detran, ao contrário, decida manter a multa, o motorista ainda poderá se socorrer junto ao Judiciário, cuja decisão não se submeterá à solução adotada na instância administrativa, a qual poderá ser mantida ou modificada. Ao cabo, a decisão do Judiciário é que prevalecerá, fazendo **coisa julgada**, impedindo, assim, que esse mesmo assunto seja novamente discutido em qualquer outra esfera.

Detalhe é que, nesse exemplo, o motorista não precisaria esgotar ou nem mesmo iniciar a solução na via administrativa para acionar o Judiciário. Na verdade, o princípio da inafastabilidade de jurisdição assegura ao interessado buscar o socorro da Justiça a qualquer tempo, isto é, antes, durante ou após os procedimentos administrativos, podendo ainda, recorrer diretamente ao Poder Judiciário, sem passar pela via administrativa.

Como se vê, entre nós, as decisões dos órgãos administrativos, em regra, **não têm caráter conclusivo** perante o Poder Judiciário, podendo ser revistas na via judicial. Não obstante, existem situações nas quais o exaurimento ou a utilização inicial da via administrativa é **condição** para acesso ao Poder Judiciário, a saber:

- O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após se esgotarem as instâncias da **Justiça Desportiva**. Cabe destacar que a Justiça Desportiva é uma **via administrativa**, pois o artigo 92 da Constituição não a inclui como órgão do Poder Judiciário.

[13] A possibilidade jurídica de submeter efetivamente qualquer lesão de direito e, por extensão, as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle, seja pela própria Administração como pelo Judiciário denomina-se **princípio da sindicabilidade**.

- O ato administrativo, ou a omissão da Administração Pública, que contrarie **Súmula Vinculante** só pode ser alvo de reclamação ao Superior Tribunal Federal *depois de esgotadas as vias administrativas* (Lei 11.417/2006, art. 7º, §1º);
- É indispensável para caracterizar o interesse de agir no ***habeas data*** "a prova do anterior indeferimento do pedido de informação de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo". Assim, exige-se que primeiro tenha que ter ocorrido uma *negativa ou omissão da via administrativa* para que, posteriormente, obtenha-se o acesso ao Poder Judiciário.
- A Lei nº 12.016/09 previu que o **mandado de segurança** não é cabível quando "*caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução*" (art. 5º, I).
- O STF (RE 631.240) firmou a orientação de que, **em regra**, é necessário o **prévio requerimento administrativo** para ficar caracterizado o interesse de agir em ações judiciais contra o **INSS** relativas à **concessão de benefícios previdenciários**. Tal exigência, contudo, não se confunde com o exaurimento das vias administrativas, pois quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado, ele poderá buscar diretamente a via judicial.

Perceba que, nas hipóteses excepcionais acima, é necessário satisfazer determinados requisitos na via administrativa antes que se possa ter acesso ao Judiciário, ou seja, tal acesso não é irrestrito como de regra ocorre nas demais situações.

Por fim, registre-se que, embora todos os atos administrativos possam ser submetidos à apreciação judicial, os chamados **atos políticos**[14], *em regra, não se sujeitam a esse controle*. Como exemplo, pode-se citar a sanção/veto a um projeto de lei ou o estabelecimento das políticas públicas pelo Chefe do Poder Executivo; e o julgamento dos processos de *impeachment* do Presidente da República pelo Senado Federal.

O Judiciário não controla os atos políticos em razão do **princípio da separação dos Poderes**. Com efeito, tais atos são praticados pelos agentes políticos no desempenho das funções executivas, legislativas e judiciárias, de acordo com a competência estabelecida na Constituição. Porém, como toda regra, esta também não é absoluta: o controle judicial dos atos políticos será possível caso ofendam direitos individuais ou coletivos, ou contenham vícios de legalidade ou constitucionalidade.

Outra observação importante é que a inafastabilidade da tutela judicial *não* autoriza o Poder Judiciário a assumir competências de **natureza administrativa** próprias do Executivo. Não pode o Judiciário, por exemplo, determinar qual tarifa será cobrada por determinado serviço público ou, ainda, determinar a instauração de concurso público para melhorar a qualidade do serviço prestado pela Administração. Esse tipo de definição se insere no campo de ação típico da função administrativa a cargo do Poder Executivo e, a menos que esteja sendo praticada fora dos limites legais, não pode sofrer interferência dos demais Poderes.

A judicialização não substitui a Administração, mas **há exceções**, como no caso para proteger os direitos fundamentais em situações que caracterizam o chamado **Estado de Coisas Inconstitucional**.

O Estado de Coisas Inconstitucional ocorre quando se verifica a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e a atuação de uma pluralidade de autoridades podem modificar a situação inconstitucional.

Nessa linha, O STF reconheceu que o *sistema penitenciário brasileiro* vive um "Estado de Coisas Inconstitucional", com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam sendo penas cruéis e desumanas. Assim, a Suprema Corte entendeu que seria **lícito** ao **Poder Judiciário** *impor* à Administração Pública *obrigação de fazer*, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral,

[14] Que não são atos administrativos em sentido próprio.

nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da CF, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

*****

# Questões para fixar

**33)** O Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) O Poder Executivo exerce, além da função administrativa, a denominada função política de governo — como, por exemplo, a elaboração de políticas públicas, que também constituem objeto de estudo do direito administrativo.

b) As decisões judiciais com efeitos vinculantes ou eficácia erga omnes são consideradas fontes secundárias de direito administrativo, e não fontes principais.

c) São exemplos de manifestação do princípio da especialidade o exercício do poder de polícia e as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos.

d) Decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos.

e) Dizer que o direito administrativo é um ramo do direito público significa o mesmo que dizer que seu objeto está restrito a relações jurídicas regidas pelo direito público.

**Comentário:**

Vamos analisar cada alternativa:

**(a) ERRADA**. Se, por um lado é correto afirmar que o Poder Executivo, além da função administrativa, também exerce a função política de governo, por outro é errado dizer que o Direito Administrativo estuda o exercício da função política, pois se limita à função administrativa.

**(b) ERRADA**. Embora a jurisprudência, em regra, seja considerada **fonte secundária** de Direito Administrativo alguns autores entendem que as decisões judiciais com efeitos vinculantes ou com eficácia contra todos (erga omnes) não podem ser consideradas meras fontes secundárias, e sim **fontes principais**, eis que alteram diretamente o ordenamento jurídico positivo, estabelecendo condutas de observância obrigatória para a Administração Pública e para o próprio Poder Judiciário. Nesta questão, a banca demonstra partilhar desse entendimento.

**(c) ERRADA**. O exercício do poder de polícia e as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos são exemplos do princípio da supremacia do interesse público, eis que constituem **prerrogativas** que a Administração possui para a satisfação do interesse geral. O princípio da especialidade, por sua vez, se refere à necessidade de que a atividade a ser exercida pelas entidades da administração indireta esteja expressamente prevista em lei.

**(d) CERTA**. O princípio da indisponibilidade do interesse público, que estudaremos mais detidamente daqui a pouco, impõe **restrições** à vontade estatal, de que são exemplo a necessidade de concurso público e as restrições para alienação de bens. Assim, a Administração, ao invés de contratar os servidores que quiser para seus quadros efetivos, deve realizar concurso público para selecioná-los de forma isonômica, objetiva e transparente.

**(e) ERRADA**. Também constituem objeto do Direito Administrativo determinadas relações jurídicas que se sujeitam, além do direito público, também ao direito privado, como a intervenção do Estado na atividade econômica por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista.

***Gabarito: alternativa "d"***

**34)** Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A administração pública confunde-se com o próprio Poder Executivo, haja vista que a este cabe, em vista do princípio da separação dos poderes, a exclusiva função administrativa.

b) A ausência de um código específico para o direito administrativo reflete a falta de autonomia dessa área jurídica, devendo o aplicador do direito recorrer a outras disciplinas subsidiariamente.

c) O direito administrativo visa à regulação das relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração, ao passo que o direito privado regula a relação entre os órgãos e a sociedade.

d) A indisponibilidade do interesse público, princípio voltado ao administrado, traduz-se pela impossibilidade de alienação ou penhora de um bem público cuja posse detenha o particular.

e) Em sentido subjetivo, a administração pública confunde-se com os próprios sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado.

**Comentário**: Vamos encontrar a opção correta:

**(a) ERRADA**. Embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, os demais Poderes, Legislativo e Judiciário, também a exercem de forma acessória, notadamente quando organizam seus serviços internos. Assim, é incorreto afirmar que a administração pública se confunde com o Poder Executivo. Ademais, o quesito também erra ao dizer que ao Poder Executivo cabe exclusivamente a função administrativa, uma vez que também exerce atividades próprias da função legislativa, como quando edita medida provisória (CF, art. 62) ou decretos autônomos (CF, art. 84, VI).

**(b) ERRADA**. Ainda que não possua um código específico que reúna todas as suas normas e princípios, o Direito Administrativo é considerado um **ramo jurídico autônomo**, eis que apresenta um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-o das demais ramificações do direito. A doutrina aponta que a caracterização do Direito Administrativo é dada pelo chamado "**regime jurídico-administrativo**", que se delineia em função de dois princípios básicos: (i) supremacia do interesse público sobre o privado; (ii) indisponibilidade dos interesses públicos.

**(c) ERRADA**. O direito administrativo regula tanto as relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração como a relação entre os órgãos e a sociedade.

**(d) ERRADA**. O princípio da indisponibilidade do interesse público diz respeito às **restrições** impostas à vontade estatal. Portanto, em regra, é voltado para a Administração, e não para os administrados.

**(e) CERTA**. Para encontrar o sentido subjetivo/formal de Administração Pública, basta perguntar: **quem** exerce a função? Já para o sentido objetivo/material, a pergunta deve ser: **quais** são as atividades exercidas?

***Gabarito: alternativa "e"***

---

**35)** O dispositivo da Constituição Federal pelo qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" impede a adoção plena, no Brasil, do seguinte instituto de Direito Administrativo:

a) controle administrativo

b) contencioso administrativo

c) jurisdição graciosa

d) recursos administrativos com efeito suspensivo

e) preclusão administrativa

**Comentário:**

O dispositivo constitucional citado no comando da questão caracteriza, no Brasil, a adoção do **sistema inglês** ou de **jurisdição una**, pelo qual os litígios envolvendo a Administração Pública estão sujeitos à apreciação do Poder

Judiciário. Tal dispositivo impede, em nosso país, a adoção plena do **sistema francês** ou do **contencioso administrativo** (opção "b") que se caracteriza pela dualidade de jurisdição, exercida pelos tribunais administrativos, que resolvem os litígios envolvendo a Administração Pública, e pelos tribunais do Poder Judiciário, que solucionam as demais lides.

Perceba que a questão, de forma muito apropriada, destaca que a CF impede a "adoção plena" do contencioso administrativo no Brasil. Com efeito, nosso sistema não afasta, de modo absoluto, a capacidade da Administração de resolver litígios de natureza administrativa ou de controlar a legalidade e legitimidade de seus próprios atos. A Administração pode sim resolver determinadas lides, por exemplo, quando decide recursos administrativos. Mas o detalhe é que, no Brasil, ao contrário do que ocorre num país de contencioso administrativo "pleno", as **decisões administrativas podem ser revistas pelo Poder Judiciário**.

***Gabarito: alternativa "b"***

**36)** O sistema adotado, no ordenamento jurídico brasileiro, de controle judicial de legalidade, dos atos da Administração Pública, é

a) o da chamada jurisdição única.

b) o do chamado contencioso administrativo.

c) o de que os atos de gestão estão excluídos da apreciação judicial.

d) o do necessário exaurimento das instâncias administrativas, para o exercício do controle jurisdicional.

e) o da justiça administrativa, excludente da judicial.

**Comentário:**

Trata-se da **jurisdição única**, consagrada no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Portanto, correta a opção "a".

Das demais alternativas, vale comentar a opção "d". Em regra, o exaurimento das instâncias administrativas para o exercício do controle jurisdicional **não** é necessário. Não obstante, lembre-se de que existem situações em que o exaurimento deve ocorrer para que se possa acionar o Judiciário, por exemplo, na Justiça Desportiva, na reclamação ao STF contra o descumprimento de Súmula Vinculante, no habeas-data e no mandado de segurança.

***Gabarito: alternativa "a"***

*****

Bem, chega de teoria. Vamos agora resolver algumas questões das principais bancas de concurso. ***Mãos à obra!***

# Questões de concurso comentadas

**1. (Cespe – TCE/MG 2018)**

Considerando a origem, a natureza jurídica, o objeto e os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) No direito administrativo, adota-se o modelo francês de jurisdição como forma de controle da administração.

b) O direito administrativo disciplina direitos consolidados e estáveis.

c) O objeto do direito administrativo é o estudo da função administrativa.

d) O direito administrativo é ramo recente do direito e a aplicabilidade da legislação a ele pertinente restringe-se ao Poder Executivo.

e) As leis e normas do direito administrativo encontram-se consolidadas em código específico.

**Comentários:** vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA**. O Brasil adota o **sistema inglês de jurisdição una**, e não o sistema francês.

b) **ERRADA**. O Direito Administrativo disciplina o exercício da **função administrativa** pelo Estado. Tal exercício não envolve apenas a gestão de direitos consolidados e estáveis. Por exemplo, um dos objetos do Direito Administrativo é o regime jurídico dos servidores públicos, cujos direitos e deveres mudam constantemente.

c) **CERTA**. Como afirmado, o Direito Administrativo disciplina o exercício da função administrativa pelo Estado. Sendo assim, o objeto do Direito Administrativo é bastante vasto, compreendendo a organização e o funcionamento dos serviços do Estado, a administração de seus bens, a regência de seu pessoal, a formalização de seus atos de administração, dentre outros.

d) **ERRADA**. De fato, comparativamente a outros ramos, pode-se afirmar que é ramo recente do direito. O erro é que o Direito Administrativo ***não*** se restringe apenas ao Poder Executivo, sendo aplicável também aos Poderes Legislativo e Judiciário quando exercem a função administrativa.

e) **ERRADA**. O Direito Administrativo **não possui um código próprio**, como o Código Tributário e o Código Civil. Com efeito, as leis e normas do Direito Administrativo encontram-se espalhadas por todo o ordenamento jurídico.

***Gabarito: alternativa "c"***

---

**2. (Cespe – STM 2018)**

Entre os objetos do direito administrativo, ramo do direito público, está a atividade jurídica não contenciosa.

**Comentários:**

o Direito Administrativo brasileiro é ***não contencioso***, uma vez que não possui como objetivo central dirimir conflitos entre terceiros, mas sim regular a atuação da Administração Pública para que ela possa prover serviços e comodidades à sociedade, com vistas à satisfação do interesse público

É óbvio que a atuação da Administração Pública pode causar relações contenciosas, a exemplo das infrações disciplinares cometidas por servidores públicos ou das infrações a normas de ordem pública cometidas por particulares (ex: infrações de trânsito), as quais podem ser apuradas e punidas no âmbito administrativo, com base nas normas do Direito Administrativo. Porém, solucionar esses litígios não é o objetivo central do Direito Administrativo; eles são apenas "efeitos colaterais" provenientes da atuação da Administração. No Brasil, o **Poder Judiciário** é que possui a função de solucionar litígios, com força de definitividade.

***Gabarito: Certo***

---

**3. (Cespe – ABIN 2018)**

A jurisprudência administrativa constitui fonte direta do direito administrativo, razão por que sua aplicação é procedimento corrente na administração e obrigatória para o agente administrativo, cabendo ao particular sua observância no cotidiano.

**Comentário**:

A jurisprudência constitui **fonte indireta** do Direito Administrativo, assim como a doutrina e os costumes. A única **fonte direta** é a lei. Por ser fonte indireta, a jurisprudência não é de observância obrigatória pela Administração, muito menos pelo particular, daí o erro.

É importante lembrar que existem algumas fontes jurisprudenciais de observância obrigatória, como as Súmulas Vinculantes e as decisões com eficácia *erga omnes* (eficácia "para todos", a exemplo das decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIn). Nesses casos, a jurisprudência é considerada por alguns autores como fonte primária, ou seja, como fonte direta. Porém, essa é a **exceção**, e não a regra. Portanto, você só deve considerar a jurisprudência como fonte direta caso a questão demonstre, de maneira expressa e clara, estar cobrando a exceção. Caso contrário, fique sempre com a regra.

***Gabarito: Errado***

---

**4. (Cespe – TCE/PE 2017)**

A administração pública pode estar sujeita tanto ao regime jurídico de direito privado quanto ao regime jurídico de direito público.

**Comentários:** De fato a administração pública pode atuar tanto sob o regime de direito público (ex: concursos públicos, licitações, desapropriação) como sob o regime de direito privado (ex: estatais que exploram atividade econômica).

***Gabarito: Certa***

---

**5. (Cespe – TCE/PE 2017)**

No Brasil, as fontes do direito administrativo são, exclusivamente, a Constituição Federal de 1988 (CF), as leis e os regulamentos.

**Comentários:** Além das leis em sentido amplo, a doutrina, a jurisprudência e os costumes também são considerados fontes de direito administrativo.

***Gabarito: Errada***

---

**6. (Cespe – TCE/PA 2016)**

Do ponto de vista subjetivo, a administração pública integra o Poder Executivo, que exerce com exclusividade as funções administrativas, em decorrência do princípio da separação dos poderes.

**Comentários:** Não é correto afirmar que a Administração Pública integra o Poder Executivo, pois os Poderes Legislativo e Judiciário também exercem a função administrativa, por exemplo, quando organizam concursos públicos, quando fazem licitações para contratar os serviços necessários ao desenvolvimento de suas atividades, quando criam órgãos internos, quando aplicam penalidades disciplinares a seus servidores etc. Logo, a Administração Pública está presente em todos os Poderes. A única diferença é que o Poder Executivo exerce a função administrativa de **forma típica**, ou seja, como sua atividade principal, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário a exercem de **forma atípica**, isto é, como atividade acessória, ao lado de suas funções típicas (legislativa e jurisdicional, respectivamente).

***Gabarito: Errada***

---

**7. (FCC – Sefaz/SC 2018)**

As relações e negócios jurídicos celebrados pela Administração pública são regidos pelo direito

a) público, ainda que se tratem de instrumentos ou institutos oriundos do direito privado, em razão da predominância do critério subjetivo para definição do regime jurídico aplicável.

b) privado, quando se tratar de atividade de intervenção no domínio econômico ou delegação de serviços públicos à iniciativa privada, a fim de não caracterizar tratamento diferenciado ou concorrência desleal.

c) público, tanto quanto pelo direito privado, pelo critério de prevalência de interesses, independentemente do objeto, incidindo o princípio da supremacia do interesse público.

d) privado, quando uma das partes for empresa estatal, e pelo direito público, quando se tratar de autarquias e fundações públicas.

e) público no que se refere ao exercício de suas funções típicas e prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente, o que não se aplica à atividade-fim para sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, que atuam em regular competição no mercado.

**Comentário:**

A administração pública é composta por **pessoas políticas** e seus **órgãos**, assim como por **entidades da administração indireta**, que podem ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, e suas relações jurídicas e negociais são regidas ora por um regime jurídico ora por outro, a depender da pessoa jurídica em questão, dos interesses em jogo e das disposições legais.

A contratação de servidores na administração direta e entidades de direito público da administração indireta, por exemplo, segue o regime estatutário, que é próprio do direito administrativo, enquanto a contratação de servidores das empresas estatais, ainda que dependa de concurso público, é regida pelo regime celetista, que é de direito privado.

Os **contratos** firmados pela Administração são outro ótimo exemplo. A maior parte da doutrina, expressa pela Professora Maria Sylvia di Pietro, entende que os contratos celebrados pela Administração compreendem, quanto ao regime jurídico, duas modalidades: (1) os **contratos de direito privado**, como a compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derrogados por normas publicistas; (2) os **contratos administrativos**, dentre os quais incluem-se: (a) os *tipicamente administrativos*, sem paralelo no direito privado e inteiramente regidos pelo direito público, como a concessão de serviço público, de obra pública e de uso de bem público; (b) os *que têm paralelo no direito privado*, mas são também regidos pelo direito público, como o mandato, o empréstimo, o depósito e a empreitada.

Além disso, a Administração obedece, em geral, às normas pertinentes sobre licitações, típicas de direito público e o regime a que se submetem os seus bens depende da entidade a que pertencem e do objeto a questão vinculados.

Com esses exemplos em mente, vejamos as alternativas:

**(a) ERRADA.** Como vimos, aplica-se o **Direito Público** e **Privado** nas relações e contratações da Administração com base em vários fatores.

**(b) ERRADA.** A intervenção no domínio econômico e a delegação de serviços públicos à iniciativa privada são exemplos de duas atividades regidas pelo **Direito Público**.

**(c) ERRADA.** O objeto é essencial ao se definir qual o regime é aplicado no âmbito da administração pública, como observamos introdutoriamente.

**(d) ERRADA.** Conforme demonstrado, não é simplesmente o sujeito que define o ramo do direito aplicável. As empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) se submetem ao direito público ao realizar concurso público, licitar e firmar contratos administrativos; inclusive, os seus bens vinculados à prestação de determinado serviço público podem se submeter a tal regime. A administração direta, assim como as autarquias e fundações, a seu lado, também pode firmar contratos com regime predominantemente privado.

**(e) CERTA.** Não há nenhum reparo a ser feito a essa afirmativa. De fato, no exercício de suas funções típicas e prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente, a Administração se submete ao Direito Público, ao passo que as empresas estatais atuando em regime de competição no mercado seguem predominantemente o Direito Privado.

***Gabarito: alternativa "e".***

---

**8. (FCC – SEGEP/MA 2016)**

São fontes do Direito Administrativo:

I. lei.

II. razoabilidade.

III. moralidade.

IV. jurisprudência.

V. proporcionalidade.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) II e IV.

c) I e IV.

d) III e V.

e) IV e V.

**Comentários:**

Os únicos itens corretos são: **lei** e **jurisprudência**. Os demais itens citados correspondem a princípios da Administração Pública.

***Gabarito: alternativa "c"***

---

**9. (FCC – PGE/MT 2016)**

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado pretende ordenar a contratação de serviços de manutenção de ar condicionado. No que tange à principiologia aplicável a tal contratação, há de se conhecer que ela se sujeita

a) ao princípio da separação dos poderes, por força do qual o Poder Legislativo deve criar as próprias regras de contratação de serviços, independentemente do que disponham as normas gerais de licitação e contratação públicas.

b) aos princípios do processo legislativo, por tratar-se de atividade de Administração pública desempenhada pelo Poder Legislativo.

c) aos princípios do processo judicial, por ser o Poder Judiciário o órgão responsável pela revisão de contratações realizadas no âmbito dos demais Poderes do Estado.

d) ao princípio da separação dos poderes, por força do qual o regramento aplicável às contratações a cargo do Poder Legislativo deve ser distinto do aplicável às contratações a cargo do Poder Executivo.

e) aos princípios da Administração pública, por tratar-se de atividade da Administração pública, ainda que desempenhada pelo Poder Legislativo.

**Comentários:**

A contração de serviços de manutenção de ar condicionado constitui uma atividade da **função administrativa**, a qual deve ser exercida com observância dos princípios da Administração Pública (alternativa "e"). Lembrando que os Poderes Legislativo e Judiciário também desempenham função administrativa, de forma atípica. Lembrando que, quando estiver exercendo sua função típica – função legislativa, de elaboração de leis – o Poder Legislativo deve observar os princípios do processo legislativo, e não os princípios da Administração Pública, pois não se trata de função administrativa.

***Gabarito: alternativa "e"***

---

**10. (FCC – TCE/PI 2014)**

O ordenamento jurídico pátrio agasalha regimes jurídicos de natureza distinta. A Administração pública

a) obrigatoriamente submete-se a regime jurídico de direito público em matéria contratual.

b) submete-se a regime jurídico de direito público, podendo, por ato próprio, de natureza regulamentar, optar por regime diverso, em razão do princípio da eficiência e da gestão administrativa responsável, e adequado planejamento.

c) pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público, conforme disposto pela Constituição Federal ou pela lei.

d) quando emprega modelos privatísticos, é integral sua submissão ao direito privado.

e) pode submeter-se a regime jurídico de direito público ou de direito privado, sendo a opção, por um ou outro regime jurídico, para a Administração pública indireta, livre ao Administrador.

**Comentários:**

Vamos analisar cada alternativa:

**a) ERRADA.** A Administração pode firmar contratos sujeitos a regime jurídico de direito privado, como contratos de locação de imóveis e de doação de bens.

**b) ERRADA.** A Administração *não* pode optar por regime jurídico diverso do direito público mediante ato próprio, de natureza regulamentar. Em vista do princípio da legalidade, as situações em que a Administração pode atuar sob o regime jurídico de direito privado devem estar previstas na Constituição ou nas leis, e não apenas em atos de natureza infralegal.

**c) CERTA.** Como afirmado, a Administração pode atuar sob o regime de direito privado, desde que haja previsão para tanto na Constituição ou nas leis.

**d) ERRADA.** Mesmo quando atua sob regime jurídico de direito privado, a Administração se submete a algumas normas de direito público, que são inafastáveis, como a necessidade de observância dos princípios administrativos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

**e) ERRADA.** Como comentado na opção "b", a opção pelo regime jurídico em que deve atuar não é livre ao administrador. Deve haver previsão na Constituição ou nas leis.

***Gabarito: alternativa "c"***

---

**11. (FCC – TJ/PE 2012)**

Dentre as características da Administração Pública, é correto afirmar que esta

a) tem amplo poder de decisão, mesmo fora da área de suas atribuições, e com faculdade de opção política sobre qualquer matéria objeto da apreciação.

b) não pode ser considerada uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, mas sim atividade política e discricionária.

c) comanda os administrados com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.

d) é dotada de conduta independente, motivo pelo qual não tem cabimento uma conduta de natureza hierarquizada.

e) não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

**Comentários:** Vamos analisar cada alternativa:

**a) ERRADA.** A Administração não tem amplo poder de decisão e nem faculdade de opção política, pois está restrita aos limites da lei.

**b) ERRADA.** A Administração pode sim ser considerada uma atividade nutra, eis que está sempre vinculada à lei ou à norma técnica.

**c) ERRADA.** A Administração *não* possui responsabilidade constitucional e política (quem tem é o Governo), mas sim responsabilidade de execução.

**d) ERRADA.** A Administração atua por meios de estruturas hierarquizadas.

**e) CERTA.** A Administração apenas executa as políticas estabelecidas pelos órgãos de governo. Por exemplo, o Chefe do Poder Executivo apresenta projeto de lei ao Congresso para criar um programa social com vistas a beneficiar famílias carentes. A aprovação desse programa, por meio de uma lei, seria um ato de governo. Posteriormente, esse programa será executado pela Administração Pública, mediante seus órgãos administrativas, como os Ministérios e Secretarias.

***Gabarito: alternativa "e"***

---

**12. (FCC – TRE/RO 2013)**

Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:

I. Em sentido orgânico ou formal, designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

II. Em sentido funcional ou material, designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa.

III. Quando tomada em sentido estrito, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, engloba os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**Comentários:** Vamos analisar cada alternativa:

**(I) CERTA.** Em **sentido subjetivo, orgânico ou formal** (***quem***), a expressão Administração Pública designa os entes (sujeitos) que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

**(II) CERTA**. Em **sentido objetivo, funcional ou material** (***o que***), a expressão administração pública designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa, compreendendo as atividades de polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção.

**(II) ERRADA.** Quando tomada em **sentido estrito**, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, a expressão Administração Pública abrange apenas os **órgãos administrativos** aos quais incumbe a **função administrativa**. Para englobar os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política, a expressão Administração Pública, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, deve ser tomada em **sentido amplo**.

***Gabarito: alternativa "a"***

---

**13. (FCC – TRE/SP 2012)**

Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como

a) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime de direito público, para a realização dos interesses coletivos.

b) o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

c) os órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

e) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criadas para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.

**Comentário:**

Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Portanto, correta a alternativa "b". A alternativa "a" é o conceito de administração pública em **sentido objetivo**; a opção "c" apresenta o conceito de **administração direta**, enquanto a alternativa "d", de **administração indireta**; por fim, a alternativa "e" expõe a definição de **empresa pública**. Todos esses conceitos serão melhor desenvolvidos nas aulas específicas do nosso curso.

***Gabarito: alternativa "b"***

**14. (FGV – SEJAP 2013)**

A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

I. As funções de governo estão mais próximas ao objeto do direito constitucional, enquanto a função administrativa é objeto do direito administrativo.

II. A função de governo tem como um de seus objetivos estabelecer diretrizes políticas, enquanto a função administrativa se volta para a tarefa de executar essas diretrizes.

III. A expressão administração pública, quando tomada em sentido amplo, engloba as funções administrativas e as funções de governo.

Assinale:

a) se todas as afirmativas estiverem corretas.

b) se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.

c) se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.

d) se somente a afirmativa II estiver correta.

e) se somente a afirmativa III estiver correta.

**Comentário:**

As **funções de governo** são aquelas relacionadas com a **atividade política do Estado**, ações de comando, coordenação, direção e fixação das diretrizes políticas, desempenhada pelo conjunto de Poderes e órgãos de estatura constitucional; portanto, é mais afeta ao direito constitucional. Já a **funções administrativas** se referem às atividades concretas e imediatas desempenhadas pelos órgãos administrativos para executar as diretrizes políticas, visando à satisfação dos interesses públicos; constitui, portanto, matéria objeto do direito administrativo.

A **expressão administração pública**, quando tomada em **sentido amplo**, e considerando seu aspecto **objetivo**, engloba as funções administrativas e as funções de governo; quando tomada em sentido estrito, abrange apenas as funções administrativas.

Pelo exposto, todas as afirmativas apresentadas estão corretas.

***Gabarito: alternativa "a"***

**15. (FGV – FBN 2013)**

Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Assinale a afirmativa que indica os dois sentidos em que se divide o conceito de Administração Pública.

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

**Comentário:**

O conceito de Administração Pública pode ser tomado em sentido **subjetivo**, **formal**, **orgânico** (quem executa a atividade administrativa) ou em sentido objetivo, material, funcional (o que, ou seja, a atividade em si). Portanto, correta a opção "c".

***Gabarito: alternativa "c"***

# Lista de questões comentadas

**1. (Cespe – TCE/MG 2018)**

Considerando a origem, a natureza jurídica, o objeto e os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) No direito administrativo, adota-se o modelo francês de jurisdição como forma de controle da administração.

b) O direito administrativo disciplina direitos consolidados e estáveis.

c) O objeto do direito administrativo é o estudo da função administrativa.

d) O direito administrativo é ramo recente do direito e a aplicabilidade da legislação a ele pertinente restringe-se ao Poder Executivo.

e) As leis e normas do direito administrativo encontram-se consolidadas em código específico.

**2. (Cespe – STM 2018)**

Entre os objetos do direito administrativo, ramo do direito público, está a atividade jurídica não contenciosa.

**3. (Cespe – ABIN 2018)**

A jurisprudência administrativa constitui fonte direta do direito administrativo, razão por que sua aplicação é procedimento corrente na administração e obrigatória para o agente administrativo, cabendo ao particular sua observância no cotidiano.

**4. (Cespe – TCE/PE 2017)**

A administração pública pode estar sujeita tanto ao regime jurídico de direito privado quanto ao regime jurídico de direito público.

**5. (Cespe – TCE/PE 2017)**

No Brasil, as fontes do direito administrativo são, exclusivamente, a Constituição Federal de 1988 (CF), as leis e os regulamentos.

**6. (Cespe – TCE/PA 2016)**

Do ponto de vista subjetivo, a administração pública integra o Poder Executivo, que exerce com exclusividade as funções administrativas, em decorrência do princípio da separação dos poderes.

**7. (FCC – Sefaz/SC 2018)**

As relações e negócios jurídicos celebrados pela Administração pública são regidos pelo direito

a) público, ainda que se tratem de instrumentos ou institutos oriundos do direito privado, em razão da predominância do critério subjetivo para definição do regime jurídico aplicável.

b) privado, quando se tratar de atividade de intervenção no domínio econômico ou delegação de serviços públicos à iniciativa privada, a fim de não caracterizar tratamento diferenciado ou concorrência desleal.

c) público, tanto quanto pelo direito privado, pelo critério de prevalência de interesses, independentemente do objeto, incidindo o princípio da supremacia do interesse público.

d) privado, quando uma das partes for empresa estatal, e pelo direito público, quando se tratar de autarquias e fundações públicas.

e) público no que se refere ao exercício de suas funções típicas e prestação de serviços públicos, direta ou indiretamente, o que não se aplica à atividade-fim para sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, que atuam em regular competição no mercado.

**8. (FCC – SEGEP/MA 2016)**

São fontes do Direito Administrativo:

I. lei.

II. razoabilidade.

III. moralidade.

IV. jurisprudência.

V. proporcionalidade.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) II e IV.

c) I e IV.

d) III e V.

e) IV e V.

**9. (FCC – PGE/MT 2016)**

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado pretende ordenar a contratação de serviços de manutenção de ar condicionado. No que tange à principiologia aplicável a tal contratação, há de se conhecer que ela se sujeita

a) ao princípio da separação dos poderes, por força do qual o Poder Legislativo deve criar as próprias regras de contratação de serviços, independentemente do que disponham as normas gerais de licitação e contratação públicas.

b) aos princípios do processo legislativo, por tratar-se de atividade de Administração pública desempenhada pelo Poder Legislativo.

c) aos princípios do processo judicial, por ser o Poder Judiciário o órgão responsável pela revisão de contratações realizadas no âmbito dos demais Poderes do Estado.

d) ao princípio da separação dos poderes, por força do qual o regramento aplicável às contratações a cargo do Poder Legislativo deve ser distinto do aplicável às contratações a cargo do Poder Executivo.

e) aos princípios da Administração pública, por tratar-se de atividade da Administração pública, ainda que desempenhada pelo Poder Legislativo.

**10. (FCC – TCE/PI 2014)**

O ordenamento jurídico pátrio agasalha regimes jurídicos de natureza distinta. A Administração pública

a) obrigatoriamente submete-se a regime jurídico de direito público em matéria contratual.

b) submete-se a regime jurídico de direito público, podendo, por ato próprio, de natureza regulamentar, optar por regime diverso, em razão do princípio da eficiência e da gestão administrativa responsável, e adequado planejamento.

c) pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público, conforme disposto pela Constituição Federal ou pela lei.

d) quando emprega modelos privatísticos, é integral sua submissão ao direito privado.

e) pode submeter-se a regime jurídico de direito público ou de direito privado, sendo a opção, por um ou outro regime jurídico, para a Administração pública indireta, livre ao Administrador.

**11. (FCC – TJ/PE 2012)**

Dentre as características da Administração Pública, é correto afirmar que esta

a) tem amplo poder de decisão, mesmo fora da área de suas atribuições, e com faculdade de opção política sobre qualquer matéria objeto da apreciação.

b) não pode ser considerada uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, mas sim atividade política e discricionária.

c) comanda os administrados com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.

d) é dotada de conduta independente, motivo pelo qual não tem cabimento uma conduta de natureza hierarquizada.

e) não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

**12. (FCC – TRE/RO 2013)**

Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:

I. Em sentido orgânico ou formal, designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

II. Em sentido funcional ou material, designa a natureza da atividade exercida e corresponde à própria função administrativa.

III. Quando tomada em sentido estrito, no que diz respeito ao aspecto subjetivo, engloba os órgãos governamentais aos quais incumbe a função política.

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**13. (FCC – TRE/SP 2012)**

Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como

a) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime de direito público, para a realização dos interesses coletivos.

b) o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

c) os órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de Governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

e) as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, se federal, criadas para exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa.

**14. (FGV – SEJAP 2013)**

A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

I. As funções de governo estão mais próximas ao objeto do direito constitucional, enquanto a função administrativa é objeto do direito administrativo.

II. A função de governo tem como um de seus objetivos estabelecer diretrizes políticas, enquanto a função administrativa se volta para a tarefa de executar essas diretrizes.

III. A expressão administração pública, quando tomada em sentido amplo, engloba as funções administrativas e as funções de governo.

Assinale:

a) se todas as afirmativas estiverem corretas.

b) se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.

c) se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.

d) se somente a afirmativa II estiver correta.

e) se somente a afirmativa III estiver correta.

**15. (FGV – FBN 2013)**

Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Assinale a afirmativa que indica os dois sentidos em que se divide o conceito de Administração Pública.

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

# Gabarito

**1)** c
**2)** C
**3)** E
**4)** C
**5)** E
**6)** E
**7)** e
**8)** c
**9)** e
**10)** c
**11)** e
**12)** a
**13)** b
**14)** a
**15)** c

# RESUMO DIRECIONADO

- **Estado:** pessoa jurídica de direito público interno, capaz de adquirir direitos e obrigações.
- **Estado de Direito:** o Estado cria as leis e também se sujeita a elas.

**Elementos do Estado**

- **Povo:** componente humano; as pessoas.
- **Território**: sua base física.
- **Governo Soberano:** elemento condutor, detentor da soberania.

> **Indissociáveis** e **indispensáveis** para o Estado independente.

- **Poderes do Estado:** tripartição flexível; cada Poder desempenha **funções típicas** e, de modo acessório, **funções atípicas**, com características das funções típicas dos demais Poderes.

**Poderes do Estado**

| | |
|---|---|
| **Legislativo** | **Função típica:** legislativa ou normativa (elaboração de normas gerais e abstratas).<br>**Funções atípicas:** administrativa (organização dos serviços internos) e jurisdicional (Senado julga PR nos crimes de responsabilidade) |
| **Judiciário** | **Função típica:** jurisdicional (aplicação da lei para solução de conflitos entre litigantes).<br>**Funções atípicas:** administrativa (organização dos serviços internos) e legislativa (elaboração dos regimentos internos dos Tribunais) |
| **Executivo** | **Função típica:** administrativa (aplicar a lei para prover de maneira imediata e concreta o interesse público).<br>**Função atípica:** legislativa (edição de medidas provisórias); ***não exerce função jurisdicional típica***, mas apenas sem definitividade (coisa julgada administrativa). |

**Formas de Estado**

- **Estado unitário:** apenas um poder político central (ex: Uruguai).
- **Estado federado:** poderes políticos distintos e autônomos coexistindo num mesmo território, com capacidade de autoadministração (ex: **Brasil** – União, Estados, DF e Municípios).

- **Governo:** conjunto de Poderes e órgãos responsáveis pela **função política do Estado**, de comando, direção e fixação de diretrizes e planos para atuação estatal (políticas públicas).

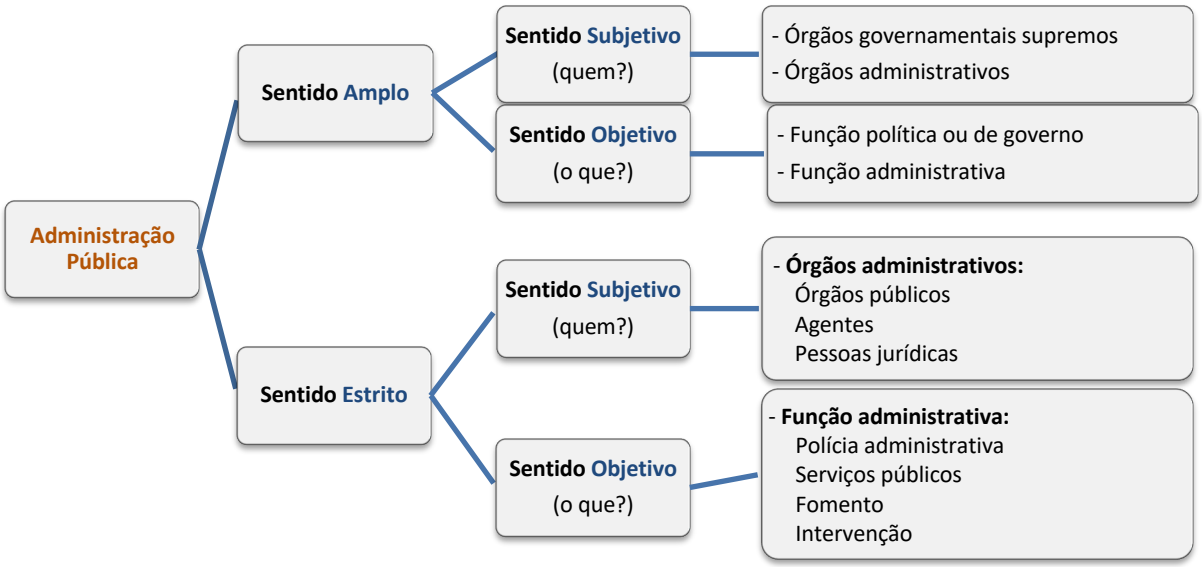
**Sistemas de Governo**

- **Presidencialismo:** independência entre Poderes; chefe do Executivo é Chefe de Estado e Chefe de Governo. (ex: **Brasil**)
- **Parlamentarismo:** colaboração entre Poderes; chefia de Estado é exercida pelo PR ou pelo Monarca, e a chefia de governo pelo 1º Ministro ou pelo Conselho de Ministros.

**Formas de Governo**

- **República:** eletividade e temporalidade do mandato do chefe do Executivo, e dever de prestar contas (ex: **Brasil**)
- **Monarquia:** hereditariedade e vitaliciedade, com ausência de prestação de contas.

➢ **Administração Pública – sentidos: amplo x estrito; subjetivo, formal, orgânico x objetivo, material, funcional.**




➢ **DIREITO ADMINISTRATIVO:** ramo do **direito público** que tem por objeto os **órgãos**, **agentes** e **pessoas jurídicas** administrativistas que integram a **Administração Pública**, a atividade jurídica **não contenciosa** que exerce e os **bens** de que se utiliza para a consecução de seus **fins**, **de natureza pública**.

**Fontes de Dir. Adm.**

- **Lei:** Constituição e lei em sentido estrito **(fontes primárias)**; demais normas (**fontes secundárias**)
- **Doutrina**: teses e teorias (**fonte secundária** ou **indireta**).
- **Jurisprudência:** reiteradas decisões semelhantes não vinculantes (**fonte secundária** e **não escrita**); decisões vinculantes e com eficácia erga omnes (**fontes principais**).
- **Costume e praxe administrativa:** apenas se não for contra a lei (**fonte secundária** e **não escrita**)

**Outras fontes:** tratados internacionais, princípios.

- **Sistemas administrativos:** forma adotada pelo Estado para *solucionar os litígios* decorrentes da sua atuação.
  - **Sistema francês ou do contencioso administrativo:** dualidade de jurisdição; o Poder Judiciário ***não*** pode intervir nas funções administrativas; a própria Administração resolve as lides administrativas.
  - **Sistema inglês ou de jurisdição única:** todos os litígios podem ser levados ao Judiciário, que é o **único** competente para proferir decisões com autoridade **final** e **conclusiva**, com força de **coisa julgada**.
- **Sistema administrativo brasileiro:** sistema **inglês** ou de **jurisdição única**. As decisões dos órgãos administrativos, em regra, **não têm caráter conclusivo** perante o Poder Judiciário, podendo ser revistas na via judicial.
  - **Necessidade de esgotar a via administrativa**: justiça desportiva; reclamação contra descumprimento de súmula vinculante; habeas data; mandado de segurança, caso seja possível interpor recurso administrativo com efeito suspensivo.
  - **O Judiciário não pode interferir:** atos políticos, competências de natureza tipicamente administrativa.
  - **Coisa julgada administrativa:** ocorre quando determinada decisão da Administração não pode mais ser modificada na via administrativa (ex: não há mais recursos administrativos; atos administrativos vinculados).

# Leitura complementar

## Formas de Estado

O Estado pode se organizar politicamente na forma de:

- **Estado unitário**
- **Estado federado (complexo ou composto)**

O **Estado unitário** se caracteriza pela **centralização política**. Existe, então, apenas um poder político central a conduzir toda a população, em todo o território, nos níveis local, regional e nacional.

O Uruguai, por exemplo, é um Estado unitário: justiça, educação, saúde, segurança e demais serviços públicos são administrados em todo o país por um único poder político central.

O **Estado federado**, ao contrário, se caracteriza pela **descentralização política**. Existem poderes políticos distintos e autônomos coexistindo num mesmo território, os quais dividem as responsabilidades nos níveis local, regional e nacional.

O Brasil, por exemplo, é um **Estado federado**, pois, em seu território, coexistem pessoas políticas distintas – a **União**, os **Estados-membros**, o **Distrito Federal** e os **Municípios**. Nossa Constituição define os limites de atuação dessas esferas políticas. Assim, temos um poder político central (União), poderes políticos regionais (estados) e poderes políticos locais (municípios), além do Distrito Federal, que, em virtude da vedação constitucional para sua divisão em municípios, acumula poderes regionais e locais (CF, art. 32, §1º).

Destaque-se que, nos Estados federados, ainda existe um poder central, que cuida das matérias de interesse predominantemente nacional (no Brasil, é a União). A peculiaridade é que, diferentemente dos Estados unitários, nos Estados federados outras esferas[15] também possuem poder político e autonomia para exercer competências de interesse regional e local (no Brasil, exercidas pelos Estados-membros, municípios e Distrito Federal).

No regime federativo brasileiro, ***não*** **existe relação de hierarquia ou subordinação** entre os diversos entes políticos. É o que prescreve a Constituição Federal:

> *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Todos os componentes da federação materializam o Estado, cada um deles atuando dentro dos limites de competência traçados pela Constituição, com **autonomia política, administrativa e financeira**. Assim, por exemplo, o governo de determinado município não precisa se submeter à vontade dos governos estadual ou federal para organizar serviços de interesse local, como a coleta de lixo, pois a Constituição lhe outorga competência para decidir sobre o assunto (CF, art. 30).

Carvalho Filho ensina que **autonomia** significa ter a entidade integrante da federação capacidade de **auto-organização**, **autogoverno** e **autoadministração**. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma

[15] Segundo, Lucas Furtado as entidades que recebem atribuições políticas diretamente da Constituição Federal, sobretudo atribuições de legislar e de tributar, podem ser denominadas de ***entidades políticas ou primárias***. No Brasil, são entidades políticas ou primárias a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

constitutivo (Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais); no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.

E é justamente esse último aspecto – **capacidade de autoadministração** – que interessa para o Direito Administrativo. Isso porque essa capacidade faz com que todas as entidades federativas possuam suas próprias administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras esferas. Temos, portanto, uma administração federal, uma administração distrital, administrações estaduais e administrações municipais, todas elas se sujeitando às regras e princípios orientadores do Direito Administrativo.

*****

## Sistema e Forma de Governo

Esses assuntos geralmente são estudados no Direito Constitucional, mas, por vezes, aparecem nos editais de Direito Administrativo. Deixei aqui na seção de Leitura Complementar para quem quiser rever e/ou aprofundar no tema.

### Sistema de governo

O sistema de governo é definido pelo modo como se dá a **relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo** no exercício das funções governamentais. Pode ser:

- **Sistema presidencialista ou presidencialismo.**
- **Sistema parlamentarista ou parlamentarismo.**

A característica marcante do **presidencialismo** é a **independência** entre os Poderes. O Presidente da República exerce plenamente a chefia do Poder Executivo, **acumulando** as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. Ademais, cumpre **mandato fixo**, sem precisar depender da confiança do Poder Legislativo para sua investidura ou para o exercício do cargo. Por sua vez, o Poder Legislativo não está sujeito a ser dissolvido pelo Executivo, uma vez que seus membros são eleitos para um período certo de tempo.

Já a característica marcante do **parlamentarismo** é a **colaboração** entre os Poderes Executivo e Legislativo. No Poder Executivo parlamentarista, as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo são exercidas por pessoas distintas: a chefia de Estado é exercida pelo Presidente da República ou pelo Monarca, e a chefia de governo pelo Primeiro Ministro ou pelo Conselho de Ministros. O Primeiro Ministro, chefe de governo, normalmente é indicado pelo Presidente da República, chefe de Estado, para **mandato sem prazo fixo**. Sua permanência no cargo depende da **confiança** do Poder Legislativo, o qual pode exonera-lo a qualquer tempo. Por outro lado, se o governo entender que o Parlamento perdeu a confiança do povo, poderá optar por sua **dissolução**, convocando novas eleições para formação de outro Parlamento.

➢ ***O Brasil adota o sistema presidencialista de governo.***

O **Presidente da República** é o Chefe do Poder Executivo federal e, consequentemente, da Administração Pública federal. Por sua vez, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, os Chefes dos Poderes Executivos e das administrações públicas locais são, respectivamente, os **Governadores** e os **Prefeitos**.

## Forma de governo

A forma de governo depende da maneira como ocorre a **instituição** e a **transmissão** do poder na sociedade e como se dá a **relação entre governantes e governados**[16]. Pode ser:

- **República.**
- **Monarquia.**

A **república** se caracteriza pela **eletividade** e pela **temporalidade** dos mandatos do Chefe do Poder Executivo, o qual possui o **dever de prestação de contas**.

Já a **monarquia** é caracterizada pela **hereditariedade** e **vitaliciedade**, com **ausência de prestação de contas**.

➢ *O Brasil adota a forma de republicana de governo.*

*****

[16] Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 17).

# Referências

Alexandrino, M. Paulo, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª ed. São Paulo: Método, 2014.

Bandeira de Mello, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Borges, C.; Sá, A. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.

Carvalho Filho, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Di Pietro, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

Furtado, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Knoplock, G. M. **Manual de Direito Administrativo: teoria e questões**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Justen Filho, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Meirelles, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Scatolino, G. Trindade, J. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. JusPODIVM, 2014.