Estratégia
Carreira Jurídica

Aula 00

Direito Administrativo p/ Polícia Federal (Delegado) - 2020.2 - Pré-Edital

Autor:
Rodolfo Breciani Penna

26 de Junho de 2020

Sumário

Considerações Iniciais 10

Direito Administrativo 11

1 – Conceito de Direito Administrativo 11

1.1 – Critérios de definição do conceito de Direito Administrativo 16

1.2 – Distinção entre Direito Administrativo e ciência da administração 21

1.3 – Critério técnico-científico de estudo e identificação do objeto do Direito Administrativo 21

2 – Evolução histórica 22

2.1 – A evolução do Direito Administrativo nos países 26

2.2 – A evolução do Direito Administrativo no Brasil 30

2.3 – Transformações do Direito Administrativo 35

2.3.1 – Constitucionalização do Direito Administrativo, relativização da supremacia do interesse público e consensualidade 35

2.3.2 – Aproximação entre as esferas pública e privada 37

2.3.3 – Princípio da Juridicidade – superação da legalidade pura 38

2.4 – A organização administrativa no Direito Administrativo comunitário 41

3 – Relações do Direito Administrativo com os demais Ramos do Direito 42

4 – Fontes, Interpretação e Integração do Direito Administrativo 45

4.1 – As fontes do Direito Administrativo 46

4.1.1 – Legislação 48

4.1.2 – Jurisprudência 49

4.1.3 – Doutrina 50

4.1.4 – Costumes 50

4.1.5 – Princípios Gerais de Direito 52

4.1.6 – Tratados Internacionais 52
4.2 – Competência para legislar sobre Direito Administrativo 54
4.3 – Interpretação do Direito Administrativo 55
4.4 – Integração do Direito Administrativo 58
4.4.1 – Analogia 59
Administração Pública 59
5 – Estado, Governo e Administração Pública 59
5.1 – Estado 59
5.1.1 – Formas de Estado 61
5.1.2 – Poderes do Estado 62
5.1.3 – Função Administrativa 64
5.2 – Governo 66
5.2.1 – Formas de Governo 66
5.2.2 – Sistemas de Governo 66
5.3 – Conceito de Administração Pública e diferença para Governo 67
6 – Sistemas de controle da atuação administrativa 69
6.1 – Sistema francês ou sistema do contencioso administrativo (dualidade de jurisdição) 71
6.2 – Sistema inglês ou sistema da jurisdição única (jurisdição una ou unicidade de jurisdição) 72
6.3 – O sistema adotado pelo Brasil 72
Resumo 74
Considerações Finais 80
Questões Comentadas 80
Lista de Questões 112

Gabarito 120

DIREITO ADMINISTRATIVO PARA DELEGADO DA POLÍCIA FEDERAL

Iniciamos nosso Curso de Direito Administrativo pré-edital para Delegado da Polícia Federal em **teoria** e **questões**, voltado para a prova objetiva e discursiva dos concursos públicos.

Trata-se de um estudo que busca cobrir todo o conteúdo cobrado no último concurso público para delegado da Polícia Federal, bem como conteúdo que entendemos que pode vir a ser cobrado no próximo concurso de forma objetiva, clara e esquematizada, com aprofundamento nos temas mais relevantes.

Confira, a seguir, com mais detalhes, nossa metodologia.

Metodologia do Curso

Algumas constatações sobre a metodologia são importantes!

As aulas são baseadas no conhecimento da doutrina, legislação e jurisprudência, buscando abordar todo o conteúdo cobrado em concursos. Como esse conteúdo é bastante vasto, a abordagem busca ser objetiva, trazendo os aspectos essenciais para provas objetivas, subjetivas e orais das diversas carreiras jurídicas.

Neste sentido, o material busca ser completo a fim de que o aluno não tenha necessidade de recorrer a outras fontes para estudar, utilizando apenas as aulas e a lei relacionada.

Além disso o material é baseado na análise de inúmeras questões de provas anteriores de diversas bancas examinadores sobre a matéria, de forma que nenhum assunto abordado em concursos fique de fora do material.

Assim, pode-se dizer que a aula que o aluno tem em mãos difere dos livros doutrinários tradicionais, em razão da ausência de aprofundamento em temas essencialmente acadêmicos e sem interesse para concursos públicos. Difere também das denominadas "sinopses" ou "resumos" publicados por editoras, tendo em vista que o material do presente curso não deixa de fora assuntos importantes que negligenciados por aquelas obras, além de conjugar o estudo do conteúdo com a realização de questões e análise da jurisprudência relacionada.

Deste molde, tem-se que a aula tem como base os seguintes fundamentos:



As questões dispostas no material possuem os mais variados níveis de dificuldade, situando o aluno no mundo dos concursos, de forma a entender como os assuntos são abordados pelas bancas examinadoras. A resolução de questões é meio indispensável para fixação e revisão das matérias.

Vistos alguns aspectos gerais do material de aula, teçamos algumas considerações acerca da **metodologia de estudo**.

As aulas em *.pdf* têm por característica essencial a **didática**. Ao contrário do que encontraremos na doutrina especializada de Direito Administrativo, o curso todo se desenvolverá com uma leitura de fácil compreensão e assimilação.

Isso, contudo, não significa superficialidade. Pelo contrário, sempre que necessário e importante os assuntos serão aprofundados. A didática, entretanto, será fundamental para que diante do contingente de disciplinas, do trabalho, dos problemas e questões pessoais de cada aluno, possamos extrair o máximo de informações para hora da prova.

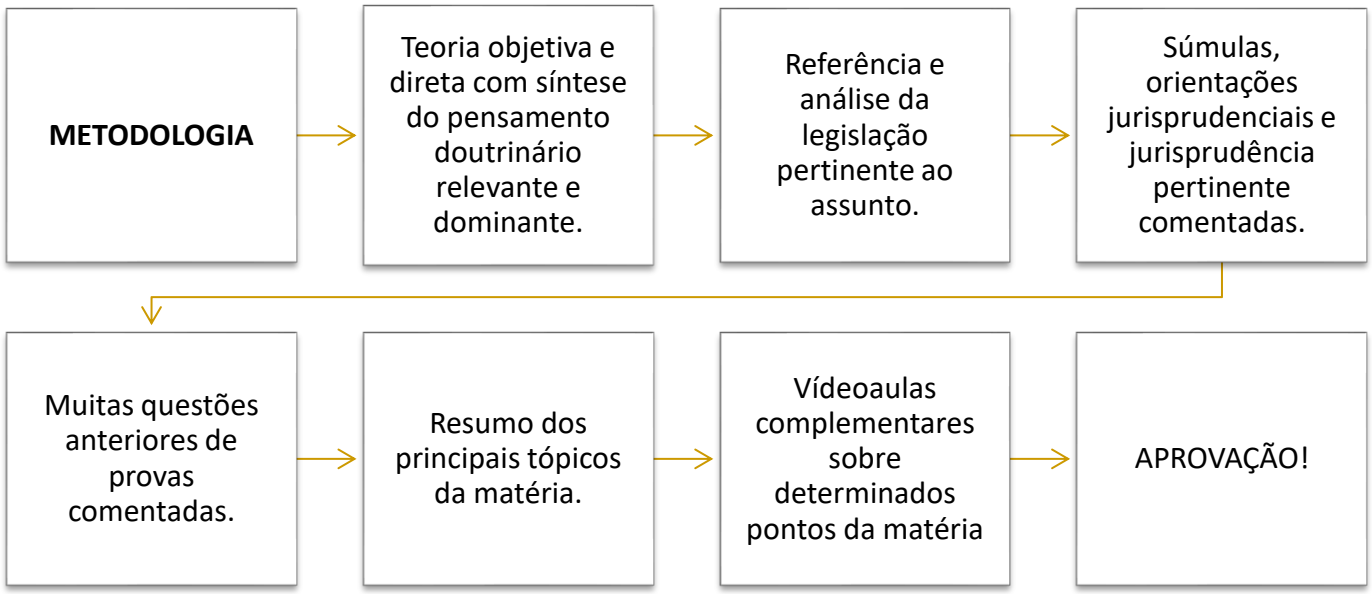
Para tanto, o material será permeado de **esquemas**, **gráficos informativos**, **resumos**, **figuras**, tudo com a pretensão de "chamar atenção" para as informações que realmente importam.

Com essa estrutura e proposta pretendemos conferir segurança e tranquilidade para uma **preparação completa, sem necessidade de recurso a outros materiais didáticos**.

Finalmente, destaco que um dos instrumentos mais relevantes para o estudo em .PDF é o **contato direto e pessoal com o Professor**. Além do nosso **fórum de dúvidas**, estamos disponíveis por **e-mail** e, eventualmente, pelo ***Facebook***. Aluno nosso não vai para a prova com dúvida! Por vezes, ao ler o material surgem incompreensões, dúvidas, curiosidades, nesses casos basta acessar o computador e nos escrever. Assim que possível respondemos a todas as dúvidas. É notável a evolução dos alunos que levam a sério a metodologia.

Além disso, teremos videoaulas! Essas aulas destinam-se a complementar a preparação. Quando estiver cansado do estudo ativo (leitura e resolução de questões) ou até mesmo para a revisão, abordaremos alguns pontos da matéria por intermédio dos vídeos. Com outra didática, você disporá de um conteúdo complementar para a sua preparação. Ao contrário do PDF, evidentemente, AS VIDEOAULAS NÃO ATENDEM A TODOS OS PONTOS QUE VAMOS ANALISAR NOS PDFS, NOSSOS MANUAIS ELETRÔNICOS. Por vezes, haverá aulas com vários vídeos; outras que terão videoaulas apenas em parte do conteúdo; e outras, ainda, que não conterão vídeos. Nosso foco é, sempre, o estudo ativo!

Assim, cada aula será estruturada do seguinte modo:



Apresentação Pessoal

Por fim, resta uma breve apresentação pessoal. Meu nome é **Rodolfo Breciani Penna**, sou graduado em Direito e estou no mundo dos concursos públicos desde a faculdade, quando comecei minha preparação para carreiras jurídicas.

Em 2017, apenas 3 meses depois de formado, fui aprovado para técnico judiciário (7° lugar) e analista judiciário – área jurídica (27° lugar) do Tribunal Regional Federal da 2° Região – concurso prestado para o Estado do Espírito Santo.

Em 2018, fui aprovado em 27° lugar geral para Procurador do Estado de São Paulo, cargo que exerço atualmente, em um concurso que envolveu mais de 13 mil candidatos, no qual obtive a 4ª colocação na prova oral.

Embora minha carreira nos concursos tenha sido relativamente curta, também contabilizo diversas reprovações em concursos, o que reputo como essencial para amadurecimento e preparação tanto para os concursos quanto para a vida.

Deixarei abaixo meus contatos para quaisquer dúvidas ou sugestões. Terei o prazer em orientá-los da melhor forma possível nesta caminhada que estamos iniciando.

E-mail: prof.rodolfopenna@gmail.com
Instagram: https://www.instagram.com/rodolfobpenna

CRONOGRAMA DE AULAS

Vejamos a distribuição das aulas:

Aula	Data	Assunto
00	26/06/2020	Introdução ao direito administrativo. Os diferentes critérios adotados para a conceituação do direito administrativo. Objeto do direito administrativo. Fontes do direito administrativo. Administração pública. Conceito de administração pública sob os aspectos orgânico, formal e material.
01	03/07/2020	Regime jurídico-administrativo: princípios do direito administrativo. Princípios da administração pública.
02	17/07/2020	Organização Administrativa: Órgão público: conceito e classificação. Administração direta e indireta. Autarquias. Fundações públicas. Empresas públicas e privadas. Sociedades de economia mista.
03	24/07/2020	Agências executivas. Agências reguladoras. Entidades paraestatais e terceiro setor. Parcerias com organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014).
04	07/08/2020	Atos administrativos. Conceitos, requisitos, elementos, pressupostos e classificação. Fato e ato administrativo. Atos administrativos em espécie. Parecer: responsabilidade do emissor do parecer. O silêncio no direito administrativo. Fatos da administração pública: atos da administração pública e fatos administrativos. Validade, eficácia e autoexecutoriedade do ato administrativo. Classificações dos Atos Administrativos. Mérito do ato administrativo, discricionariedade. Teoria das nulidades no direito administrativo. Atos administrativos nulos e anuláveis. Vícios do ato administrativo. Teoria dos motivos determinantes. Cassação. Revogação, anulação e convalidação do ato administrativo.

05	14/07/2020	Poderes Administrativos. Hierarquia: poder hierárquico e suas manifestações. Poder disciplinar. Poder de polícia. Polícia judiciária e polícia administrativa. Liberdades públicas e poder de polícia. Principais setores de atuação da polícia administrative.
06	28/08/2020	Serviços públicos. Concessão, permissão, autorização e delegação. Serviços delegados. Convênios e consórcios. Conceito de serviço público. Caracteres jurídicos. Classificação e garantias. Usuário do serviço público. Extinção da concessão de serviço público e reversão dos bens. Permissão e autorização.Parceria público-privada (Lei nº 11.079/2004).
07	04/09/2020	Licitação pública (Lei nº 8.666/1993). Pregão (Lei nº 10.520/2002). Sistema de Registro de Preços. Regime diferenciado de contratações públicas (Lei 12.462/2011). Instrução Normativa do STN nº 1/1997 e suas alterações.
08	18/09/2020	Contratos e Convênios Administrativos.
09	25/09/2020	Controle da Administração Pública. Conceito, tipos e formas de controle. Controle parlamentar. Controle pelos tribunais de contas. Controle administrativo. Recurso de administração. Reclamação. Pedido de reconsideração e recurso hierárquico próprio e impróprio. Prescrição administrativa. Representação e reclamação administrativas. Sistemas de controle jurisdicional da administração pública: contencioso administrativo e sistema da jurisdição una. Controle jurisdictional. Controle da atividade financeira do Estado: espécies e sistemas. Tribunal de Contas da União (TCU) e suas atribuições; entendimentos com caráter normativo exarados pelo TCU. Sistema de correição do poder executivo federal: Decreto nº 5.480/2005, Decreto nº 8.910/2016, Decreto nº 7.128/2010, Portaria CGU nº 335/2006. Advocacia pública consultiva. Hipóteses de manifestação obrigatória. Responsabilidades do parecerista e do administrador público pelas manifestações exaradas, quando age em acordo ou em desacordo com tais manifestações.
10	09/10/2020	Improbidade Administrativa (Lei 8.249/92). Lei anticorrupção (Lei 12.846/2013).
11	16/10/2020	Agentes Públicos. Parte 1: Disposições Constitucionais.
12	23/10/2020	Agentes Públicos. Parte 2: Regime Previdenciário Constitucional. Lei 8.112/90. Lei nº 4.878/1965 e suas alterações (Regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal). Regime Disciplinar dos Servidores Públicos e Processo Administrativo Disciplinar.
15	30/10/2020	Bens Públicos. Classificação e caracteres jurídicos. Natureza jurídica do domínio público. Domínio público terrestre: evolução do regime

		jurídico das terras públicas (urbanas e rurais) no Brasil. Terras devolutas. Vias públicas, cemitérios públicos e portos. Utilização dos bens públicos: autorização, permissão e concessão de uso, ocupação, aforamento, concessão de domínio pleno.Limitações administrativas. Zoneamento. Polícia edilícia. Zonas fortificadas e de fronteira. Florestas.
13	06/11/2020	Responsabilidade Civil do Estado. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública: evolução histórica e fundamentos jurídicos. Teorias subjetivas e objetivas da responsabilidade patrimonial do Estado. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos da administração pública no direito brasileiro.
14	13/11/2020	Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99).
16	20/11/2020	Intervenção do Estado na Propriedade. Desapropriação. Tombamento. Servidões administrativas. Requisição da propriedade privada. Ocupação temporária
17	27/11/2020	Intervenção do Estado no Domínio Econômico.
18	04/12/2020	Normas sobre interpretação do Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

Essa é a distribuição dos assuntos ao longo do curso. Eventuais ajustes poderão ocorrer, especialmente por questões didáticas. De todo modo, sempre que houver alterações no cronograma acima, vocês serão previamente informados, justificando-se.

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO. OS DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO. OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO. FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB OS ASPECTOS ORGÂNICO, FORMAL E MATERIAL.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Prezados alunos,

Na aula de hoje estudaremos o direito administrativo como ramo autônomo do direito, passando pelo seu histórico e demais aspectos, e a Administração Pública em geral.

Reconheço que se trata de tema eminentemente teórico, cujo estudo é majoritariamente doutrinário e, por isso, se torna um pouco mais arrastado que o normal, mas tentarei ser o mais didático possível, trazendo **esquemas, tabelas, gráficos informativos, resumos e figuras** que facilitem a compreensão.

Deixarei abaixo meus contatos para quaisquer dúvidas ou sugestões. Continuo à disposição para ajudá-los da melhor forma possível.

Sem maiores delongas, vamos à aula!

E-mail: prof.rodolfopenna@gmail.com
Instagram: https://www.instagram.com/rodolfobpenna

DIREITO ADMINISTRATIVO

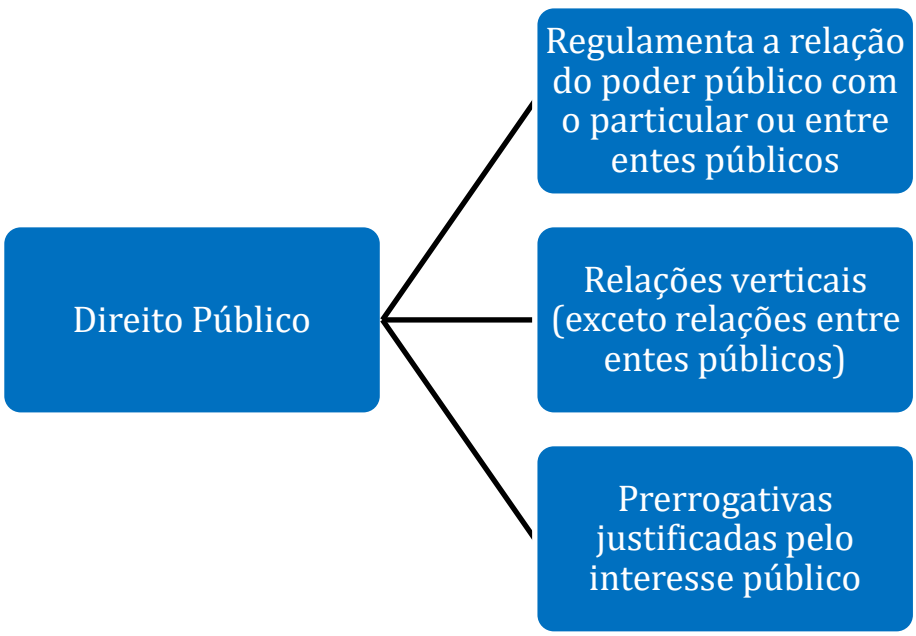
1 – CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O direito busca regulamentar as relações sociais de forma a não permitir que a sociedade se transforme em uma anarquia, em que prevalece a vontade do mais forte, que a impõe de forma arbitrária.

O direito se manifesta por meio das normas jurídicas criadas pelo Estado politicamente organizado, estabelecendo condutas impositivas, com o objetivo de realizar a justiça e atingir a paz social. Tradicionalmente, o direito foi dividido em dois grandes ramos: o direito público e o direito privado.

O ramo do **Direito Público** é o conjunto de sistemas jurídicos que objetivam a regulação dos interesses da coletividade, regulando as relações jurídicas em que o Estado figura como parte de um lado e, de outro, figuram os particulares, individualmente ou coletivamente considerados. Pode-se dizer ainda que o Direito Público regulamenta a relação entres duas ou mais instituições públicas.

Neste sentido, o direito público trata, de acordo com a clássica divisão, das **relações verticalizadas**, em que o Estado (em sentido amplo) aparece no topo e os particulares na base (exceto nas relações entre entes públicos, em que não há verticalidade). Trata-se de uma **posição privilegiada dos Entes Públicos**, que, em virtude de sua **função precípua de tutelar o interesse público**, **gozam de prerrogativas e poderes** para impor a vontade da coletividade sobre os interesses particulares.



Parte da doutrina rechaça a utilização do termo "privilégios" para destacar a posição jurídica superior dos Entes Públicos, tendo em vista que essa expressão seria utilizada para explicar uma situação superior de determinado sujeito sem nenhuma justificativa. Ou seja, seria a volta da arbitrariedade estatal, que possuiriam poderes sobre os indivíduos sem qualquer justificativas. O aluno deve ficar atento, pois algumas bancas ainda utilizam essa expressão para definir a relação verticalizada entre a Administração Pública e os particulares.

Por outro lado, a expressão "prerrogativas", para esta parcela doutrinária, explicaria melhor a posição superior do Poder Público, que somente goza destes poderes porque sua atuação é exclusivamente voltada à busca do interesse público. Trata-se de uma posição jurídica superior justificada.

Não obstante, essa supremacia da posição estatal **encontra limites na lei (princípio da legalidade) e nas garantias individuais dos particulares**, uma vez que a constitucionalização do Direito Administrativo impõe ao Poder Público que, na busca pelo interesse coletivo, respeite os direitos e garantias fundamentais, ainda que individuais.

Decorre da posição jurídica favorecida a possibilidade de impor condutas aos particulares, restringir ou regulamentar o exercício de direitos e a utilização da propriedade privada, tudo em função da busca pelo interesse público. Exemplo da posição superior dos Entes Públicos é a desapropriação, em que o Estado, em busca de atender a necessidades coletivas, mediante justa indenização, expropria um imóvel, retirando-o da propriedade de um particular, para atender uma necessidade coletiva, ainda que essa não seja a vontade do proprietário do imóvel.

Trata-se de restrição ao direito constitucional de propriedade. Entretanto, essa forma de atuação deve ser motivada no interesse da coletividade, como por exemplo a construção de uma escola, de um hospital ou de uma estrada.

Em suma, nas relações jurídicas de direito público **há uma situação de desigualdade das partes**, em que o **Estado está em posição de vantagem**, devendo **subordinar a vontade individual dos particulares ao interesse da coletividade.**

Tradicionalmente, a doutrina elenca como ramos do direito público o direito constitucional, direito administrativo, direito tributário, direito penal, direito processual, dentre outros.

Por outro lado, **o direito privado** regula as **relações jurídicas entre partes iguais**, que se encontram em posições de igualdade jurídica, possuindo os mesmos direitos, poderes, obrigações e ônus. Regulamenta a relação entre particulares que buscam os interesses pessoais/privados, razão pela qual não se justificaria qualquer posição jurídica favorecida.

Neste sentido, o direito privado objetiva possibilitar o convívio social harmônico de forma a evitar que a busca de interesses particulares possa desestabilizar a paz social e o convívio em sociedade.

Este ramo do direito é marcado pela existência de normas supletivas que podem ser livremente negociadas ou afastadas pelos particulares interessados.

São apontados como ramos do direito privado o direito civil, direito empresarial e o direito do consumidor.

É necessário destacar ainda que existem autores que defendem a existência de um terceiro grande ramo do direito ao lado do direito público e do direito privado, qual seja: **o direito social**. Este ramo do direito seria uma situação intermediária entre o direito público e o privado, tendo em vista as peculiaridades da relação jurídica entre as partes.

O **direito social** surge em razão da **necessidade de uma** maior proteção a uma das partes de determinada relação jurídica, em razão de se encontrar em posição jurídica desfavorecida. É a proteção da parte hipossuficiente, objetivando igualar as forças dentro de uma relação entre particulares.

Decorre diretamente da necessidade de se garantir a igualdade e a justiça social. Entende-se que o direito do trabalho é ramo dos direitos sociais. Há ainda quem entenda que o direito do consumidor pode ser considerado um ramo do direito social, em virtude de suas normas de ordem pública derrogatórias da autonomia da vontade privada em defesa da parte hipossuficiente.

Vale destacar que os ramos do direito público, do direito privado e do direito social **não se confundem com a existência de normas de ordem pública**, que consistem em normas imperativas e inafastáveis impostas pelo ordenamento jurídico às relações jurídicas em geral, seja entre particulares ou entre estes e o Ente Público.

As normas de ordem pública decorrem da **necessidade de tutela dos direitos fundamentais** e dos interesses da coletividade, mesmo em relações entre particulares. Desta feita, essas normas incidem nas relações jurídicas privadas, não podendo haver sua supressão por acordo entre as partes, afastando a autonomia da vontade e a liberdade de negociação do direito privado. Decorre ainda da necessidade de se conferir função social aos contratos e ao uso da propriedade, valor constitucionalmente protegido (art. 5°, XXIII, CF).

	Características	Exemplos
DIREITO PÚBLICO	✓ Relação Jurídica em que o Estado (em sentido amplo) é parte. ✓ Posição Jurídica favorecida do Ente Público. ✓ Relação de desigualdade ou verticalizada. ✓ Fundamenta-se na tutela do interesse público.	✓ Direito Constitucional ✓ Direito Administrativo ✓ Direito Tributário ✓ Direito Penal ✓ Direito Processual

DIREITO PRIVADO	✓ Relação jurídica entre particulares. ✓ Posição jurídica de igualdade. ✓ Relação Horizontal. ✓ Fundamenta-se na autonomia da vontade e na liberdade de negociação.	✓ Direito Civil ✓ Direito Empresarial
DIREITO SOCIAL	✓ Relação jurídica entre particulares em situação de desigualdade. ✓ Uma das partes está em posição jurídica vulnerável ou hipossuficiente. ✓ Incidência de normas de ordem pública derrogadoras da autonomia da vontade. ✓ Fundamenta-se na promoção da igualdade e da justiça social.	✓ Direito do Trabalho

Não obstante, prevalece atualmente o entendimento de que **a dicotomia entre direito público e direito privado (incluído o direito social, para aqueles que o defendem) não mais subsiste**. Com a constitucionalização dos diversos ramos de direito, a incidência de normas de ordem pública sobre as relações privadas, a utilização de instrumentos eminentemente privados pelo Poder Público, a horizontalização dos direitos fundamentais (que passam a incidir nas relações privadas), dentre outros aspectos do direito contemporâneo, **houve superação da dicotomia entre o direito público e o direito privado.**

Além disso, **os ramos do direito passam a sofrer o influxo de normas públicas e normas privadas**. Basta observar o dirigismo contratual no direito civil que, embora fundamentado na autonomia da vontade, sofre derrogações na liberdade de negociação em razão da incidência de normas de ordem pública, buscando promover a função social do contrato, os direitos e garantias fundamentais e a proteção da parte em situação desfavorecida.

A própria Administração Pública passou a se utilizar de instrumentos de direito privado para melhor proteção do interesse público em decorrência da evolução da sociedade, utilizando-se de contratos, criando pessoas jurídicas de direito privado (empresas estatais), promovendo o fomento de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam na ordem social e, até mesmo, participando de relações jurídicas predominantemente de direito privado, como nos contratos de aluguel, por exemplo, em que o Ente Público se despe de suas prerrogativas e atua como particular.

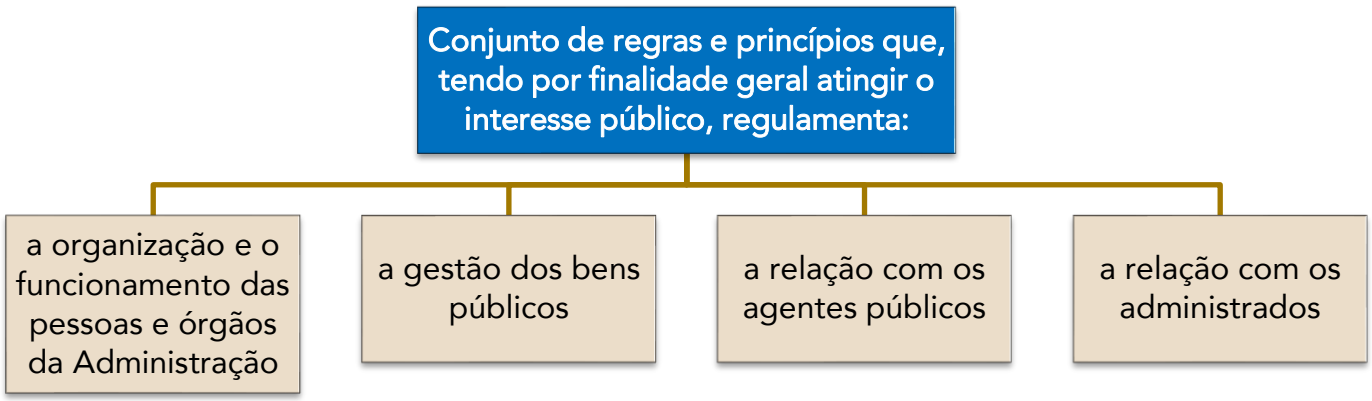
No entanto, importa frisar que **não é possível a atuação do Estado ser regida exclusivamente pelo direito privado**, com total derrogação das normas de direito público.

A par de toda essa discussão, o Direito Administrativo surge com a finalidade de regulamentar as relações jurídicas verticalizadas do Estado com os particulares, em que aquele possui prerrogativas

e poderes fundamentados na busca pelo interesse público, que deve prevalecer diante do interesse meramente privado.

Conceito de direito administrativo:	
	É o conjunto de regras e princípios que tem por objeto a organização e o funcionamento das pessoas e órgãos da Administração Pública, a gestão de seus bens e a regulamentação da relação com seus agentes públicos, com os administrados, com os seus próprios órgãos e entre instituições públicas, no exercício da função administrativa (incluindo-se o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos), possuindo como finalidade concretizar o interesse público.

Veja de forma sistemática:



Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo[1] fazem uma compilação dos conceitos fornecidos pelos doutrinadores mais renomados. De acordo com os autores, o professor **Celso Antônio Bandeira de Mello** fornece um conceito sintético: Direito Administrativo é "o ramo do Direito Público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem."

[1] ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 22. Ed. São Paulo: Método, 2014. P. 3.

O saudoso **Hely Lopes Meireles** define Direito Administrativo como 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."

Não obstante os diversos conceitos fornecidos pela doutrina apontem que o Direito Administrativo busca regulamentar, dentre outras atividades, a **função administrativa**, a definição dessa expressão não é tarefa fácil.

Explicaremos esse assunto de forma detalhada nesta aula. A princípio, o entendimento que prevalece é o de que a melhor maneira de **caracterizar a função administrativa é de forma residual, ou seja, engloba, de forma geral, todas as atividades não legislativas e não judiciais.**

Vale lembrar ainda que, conforme lição do Direito Constitucional, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, **os Poderes Legislativo e Judiciário também exercem função administrativa, embora de forma atípica.**

A conceituação do Direito Administrativo é tarefa que sempre despertou interesse na doutrina, tanto que surgiram diversos critérios para definir o seu conceito ao longo da história. Vamos estudar de forma objetiva cada um deles.

1.1 – Critérios de definição do conceito de Direito Administrativo

- **Corrente legalista (escola exegética)**

A escola exegética, cuja origem se confunde com a própria origem do Direito Administrativo na França, **se limitava a compilar as leis administrativas e atos complementares existentes no país e interpretá-los.** Para essa escola, o Direito Administrativo era **sinônimo de direito positivo**, tendo em vista que **se restringia apenas às normas escritas** daquele país.

A crítica que se faz à escola exegética é que **o critério por ela utilizado é reducionista**, pois **ignora totalmente o papel fundamental exercido pela doutrina e pela jurisprudência** como fontes do Direito Administrativo. Essas fontes identificam os princípios básicos informadores desse ramo do direito, ajudando a compreender a sua aplicação.

Por este motivo, essa corrente perdeu força e foi substituída, uma vez que o direito não se limita à lei e aos regulamentos administrativos.

Alguns autores ainda denominam a escola exegética ou legalista como **escola/corrente empírica ou caótica.**

- **Critério do Poder Executivo (ou italiano)**

De acordo com essa corrente, o Direito Administrativo estava **limitado à regulação da atuação do Poder Executivo**. Trata-se de conjunto de regras e princípios que disciplinam a organização e a atuação deste Poder, não se relacionando com os demais Poderes da República.

A crítica que lhe é feita é que, de igual forma à corrente legalista, **trata-se de critério reducionista**, pois **ignora o exercício da atividade administrativa pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário**, ainda que de forma atípica.

Basta recordar que estes Poderes também possuem servidores públicos, realizando concursos públicos para ingresso de agentes, instaurando, processando e julgando processos administrativos disciplinares, realizando licitações públicas para a compra de bens e contratação de serviços, dentre outros, o que indica a execução de atividade administrativa.

Além disso, **a atividade administrativa pode ser exercida ainda por particulares** por delegação, como é o caso das pessoas jurídicas de direito privado concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Por outro lado, o Poder Executivo também exerce, além da função administrativa, outras funções de forma atípica, pelo que se mostra equivocado relacionar o Poder Executivo exclusivamente àquela função.

- **Critério das relações jurídicas**

Por esse critério, pretende-se definir o Direito Administrativo como o conjunto harmônico de normas existentes no ordenamento jurídico de um país que **regulamentam a relação da Administração Pública com os particulares**.

A crítica que se faz a esse critério é que outros ramos do direito também regulamentam relações jurídicas do Estado com o particular, como o direito tributário e o direito penal. Além disso, a Administração Pública também possui outras atividades, além das relações jurídicas que possui com os particulares, tais como a gestão de seus bens, a organização interna de sua estrutura, expedição e atos normativos internos, etc.

- **Critério do serviço público (*Leon Duguit*)**

Mais um critério que possui origem na França**, elaborado pelo francês *Leon Duguit*** (gravem este nome, já caiu em prova), surgiu **com a criação da Escola do Serviço Público**. De acordo com essa escola, o **Direito Administrativo teria como objeto a regulamentação jurídica dos serviços públicos**, ou seja, a prestação material de uma atividade tendente a suprir uma necessidade ou conferir uma comodidade ao coletivo pelo Estado.

Trata-se de mais um **critério insuficiente**, tendo em vista que a prestação de **serviços públicos não é a única atividade exercida pelo Estado**, que atua também no exercício do poder de polícia, na regulação de setores da economia e setores sociais, no fomento de atividades sociais, dentre outros.

- **Critério teleológico ou finalístico**

De acordo com este critério, o Direito Administrativo consiste no **conjunto de princípios jurídicos que regulamenta a atividade do Estado para consecução dos seus fins**. Para a doutrina, esse critério é correto, porém, ainda insuficiente, pois não abrange totalmente os aspectos abordados pelo Direito Administrativo.

Basta recordar que **o Estado também realiza "atividades meio"**, tais como a gestão de seu patrimônio, a organização de seus órgãos internos por meio de atos normativos, dentre outros. Tais atividades não se relacionam diretamente com o fim buscado pela Administração Pública (o interesse público), uma vez que são interesses do Ente Público como pessoa jurídica (interesse público secundário), embora apenas se justifiquem porque viabilizam ou facilitam de alguma forma a consecução do interesse público primário.

- **Critério negativista ou residual**

Com a dificuldade de se identificar o objeto do Direito Administrativo em razão da pluralidade de atividades exercida pelo Poder Público, surge o critério negativista ou residual, que **consiste em conceituar esse ramo do direito por exclusão**, ou seja, para essa corrente**, pertence ao Direito Administrativo tudo aquilo que não fosse objeto de regulamentação por qualquer outro ramo do direito.**

Por este critério, a função administrativa também é residual, abrangendo todas as atividades que não se encaixam na função legislativa ou jurisdicional.

Essa corrente também sofre críticas por ser **insuficiente**, tendo em vista que não é possível classificar a uma atividade de forma negativa. Por outro lado, **não é possível conceituar um ramo do direito de forma residual**. Os ramos do direito possuem objetos bem delimitados.

- **Escola da *puissance publique* (autoridade pública)**

Essa escola, também francesa, capitaneada por *Maurice Hauriou*, estabelece uma **distinção entre os atos de império e os atos de gestão**. Atos de império seriam os atos do Poder Público que manifestassem as suas prerrogativas e sua posição jurídica de superioridade em relação ao particular, impondo uma conduta ou limitando ou regulamentando o exercício de um direito. Já atos de gestão seriam os atos que não gozam dessa imperatividade e coerção.

Para essa escola, que fez objeção à escola do serviço público francesa, **Direito Administrativo estaria relacionado apenas aos atos de império.**

Mais uma vez, o critério é insuficiente, pois o Direito Administrativo também se preocupa com outras atividades da Administração Pública que não envolve sua atividade de império.

- **Critério da distinção entre atividade jurídica e atividade social do Estado**

Os autores que defendem este critério entendem que o Direito Administrativo regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado de um lado e, de outro, a constituição dos órgãos e meios de sua atuação.

Esses doutrinadores definem o Direito Administrativo considerando a atividade exercida de um lado – atividade jurídica não contenciosa (critério objetivo ou material) – e os órgãos que exercem essa atividade de outro lado (critério subjetivo ou formal).

No Direito brasileiro, é adotado por Cretella Júnior e Mário Masagão e citado pela Maria Sylvia Zanella di Pietro, já tendo sido objeto de cobrança em provas.

- **Critério da hierarquia orgânica**

O Direito Administrativo seria o ramo que rege os órgãos inferiores do Estado, enquanto o Direito Constitucional seria o ramo que estuda os órgãos superiores. O critério é apenas parcialmente correto, tendo em vista que os órgãos superiores também exercem funções administrativas (e não apenas de governo) que são regidas pelo Direito Administrativo.

- **Critério da administração pública**

Para este critério, o Direito Administrativo corresponde ao conjunto de princípios e normas que regem os órgãos, as entidades e os agentes que realizam os fins do Estado de forma direta, concreta e imediata.

- **Critério funcional**

É o critério **adotado atualmente pela doutrina majoritária**. De acordo com este critério, o Direito Administrativo é o ramo jurídico que estuda o conjunto harmônico de normas (regras e princípios) relacionadas à **função administrativa** exercida de forma típica pelo Poder Executivo ou de forma atípica pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelos particulares mediante delegação estatal.

É um critério mais satisfatório que os anteriores, tendo em vista que **não restringe o objeto do Direito Administrativo**, **nem os Poderes** que atuam no exercício da função administrativa, ainda que de forma atípica.



CRITÉRIOS	Características	Crítica
LEGALISTA/ EXEGÉTICO	↳ Estuda as leis administrativas e os atos normativos de um Estado.	↳ Negligência à doutrina e a jurisprudência.
PODER EXECUTIVO	↳ Estuda as normas relativas às atividades exercidas pelo Poder Executivo.	↳ Ignora o exercício de função administrativa pelo Legislativo e Judiciário de forma atípica.
RELAÇÕES JURÍDICAS	↳ Estuda as normas que regulamentam a relação jurídica da Administração Pública com os particulares.	↳ O Estado possui outras atividades além das relações com os particulares. ↳ Outros ramos jurídicos também regulamentam a relação do Estado com os particulares.
SERVIÇO PÚBLICO	↳ Regulamentação jurídica do serviço público.	↳ O serviço público não é a única atividade realizada pelo Estado.
TELEOLÓGICO/ FINALÍSTICO	↳ Regulamenta as atividades relacionadas ao fim almejado pelo Estado (interesse público).	↳ Insuficiente pois se esquece das atividades meio (interesse Público secundário).
NEGATIVISTA/ RESIDUAL	↳ Toda a atividade que não foi regulamentada por outro ramo do direito.	↳ Um ramo autônomo do direito não pode ser conceituado de forma residual. Seu objeto é bem delimitado.
PUISSANCE PUBLIQUE	↳ Regulamenta a atividade relacionada aos atos de império do Estado. Somente se relaciona com os atos de autoridade.	↳ O Direito Administrativo também se preocupa com atividades que não são praticadas com autoridade (atos de gestão).
ATIVIDADE JURÍDICA X ATIVIDADE SOCIAL	↳ Regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado de um lado e, de outro, a constituição dos órgãos e meios de sua atuação.	↳ Critério reducionista, não adotado por muitos doutrinadores.
HIERARQUIA ORGÂNICA	↳ O Direito Administrativo estuda os órgãos inferiores e o Constitucional os superiores.	↳ Os órgãos superiores também exercem função administrativa, regida pelo D. Administrativo.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	↳ Corresponde ao conjunto de princípios e normas que regem a Administração Pública.	↳ Existem regras de direito privado que também se aplicam à Administração Pública.
FUNCIONAL	↳ Estuda a função administrativa exercida pelo Executivo, Legislativo e Judiciário e pelos particulares por delegação estatal.	↳ Não há. É o critério adotado pela doutrina majoritária.

1.2 – Distinção entre Direito Administrativo e ciência da administração

Por fim, é necessário estudar a distinção entre o Direito Administrativo e a ciência da administração. A **ciência da administração** é **uma ciência social** que estuda e sistematiza as técnicas e estratégias para a gestão governamental. Define técnicas e estratégias para planejamento, organização e execução de tarefas para melhoria da governança.

Por sua vez, o **Direito Administrativo é ciência jurídica** que estuda as regras e princípios relacionados ao exercício da função administrativa exercida pelo Poder Público. **O Direito Administrativo define os limites em que a ciência da administração pode atuar dentro da Administração Pública.**

Não obstante, na construção histórica do Direito Administrativo, houve período em que, ao contrário dos critérios reducionistas estudados acima, o objeto desse ramo do direito foi ampliado para incluir o estudo da ciência da administração, relacionada à política administrativa.

Entretanto, esta fusão entre as ciências jurídica e social não durou muito tempo, sendo posteriormente cindida para o estudo de forma separada. A ciência da administração, relacionada à adequação, oportunidade e conveniência para intervenção do Estado na ordem social passou a ser matéria estudado na Ciência Política.

1.3 – Critério técnico-científico de estudo e identificação do objeto do Direito Administrativo

O critério da separação entre Direito Administrativo e ciência da administração reduziu o objeto de estudo daquele ramo, exigindo-se uma nova abordagem para estudo e definição de seu conteúdo.

Neste sentido, passou-se a utilizar o **critério técnico-científico, um método sistemático e científico de estudo para definir os institutos específicos do Direito Administrativo e seus princípios informativos**. Foi um **rompimento com a escola legalista**, que se utilizava do método meramente exegético, ou seja, a interpretação das leis vigentes no país, para adotar um método de pesquisa, mais aproximado da realidade da Administração Pública.



A divisão entre critérios de definição do conceito e do objeto do Direito Administrativo e critérios de estudo do Direito Administrativo não é unânime na doutrina. Nos preocupamos em trazer o conteúdo relativamente a cada critério, todavia, a título de informação, há doutrina que divide os critérios da seguinte forma:

- **Critérios de definição do conceito de Direito Administrativo:** Critério do: a) Poder Executivo; b) das relações jurídicas; c) do serviço público; d) teleológico/finalista; e) negativo/residual; f) *puissance publique*; g) da Administração Pública; e h) Funcional.
- **Critérios de estudo e definição do objeto do Direito Administrativo:** a) Escola legalista, exegética, empírica ou caótica; b) separação do Direito Administrativo e ciência da administração; e c) critério técnico-científico.

Veja, portanto, que a única diferença aqui é que essa parcela da doutrina classifica a Escola legalista como critério de estudo e definição do objeto do Direito Administrativo e não como critério de definição de seu conceito.

2 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA

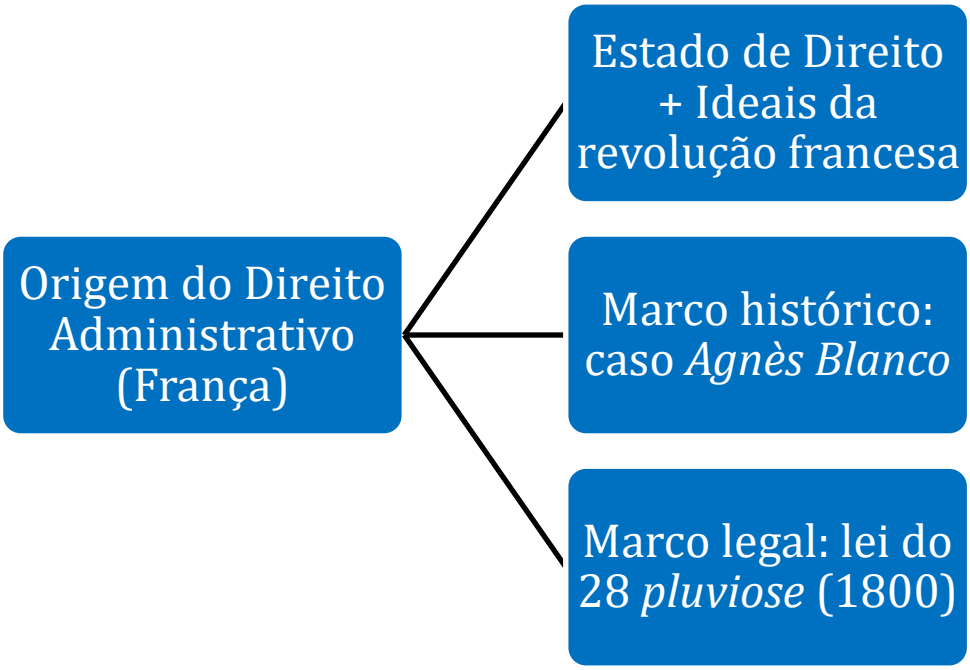
O direito administrativo surgiu pela **necessidade de se limitar a atuação do Estado.** Por muito tempo o governo foi ilimitado, o poder estava centralizado nas mãos do monarca que possuía total liberdade para agir e não podia ser responsabilizado pelos seus atos, tampouco o Estado, tendo em vista a ideia vigente de que o rei era uma manifestação da divindade e não podia errar e, seus agentes, como emissores da vontade do monarca, também estavam isentos de erros (*the king can do not wrong*). O Estado era conhecido como absoluto (**Estado de polícia**), modelo que prevaleceu nos séculos XIV a XVIII.

De acordo com Rafael Oliveira[2], a **origem do Direito Administrativo** está **relacionada com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e o surgimento do Estado de Direito.** Conforme leciona o autor, **a gênese deste ramo do direito remonta ao célebre julgamento do caso blanco (*arrêt blanco*)**, de 1873, em que uma criança (Agnès Blanco) de cinco anos foi atropelada por um veículo da Companhia Nacional de Manufatura e Fumo (estatal).

[2] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 2.

No caso, o Tribunal de Conflitos apreciou uma espécie de conflito negativo de competência entre o Conselho de Estado, responsável pela jurisdição administrativa, e a Corte de Cassação, responsável pela jurisdição comum, definindo a competência do Conselho de Estado em razão da **presença de serviço público** e a **necessidade de aplicação de regras públicas diferenciadas** das regras aplicáveis às relações privadas.

O autor ainda aponta a **lei do 28 *pluviose*, do ano VIII de 1800** como a **"certidão e nascimento" do Direito Administrativo**, pois estabelecia normas de organização administrativa e de solução de controvérsias contra a Administração Pública.



Para Carvalho Filho[3], por outro lado, **normas administrativas sempre existiram**, buscando regular a relação jurídica entre o Estado e os particulares, ainda que timidamente, mesmo quando os Estados ainda não estavam constituídos com a fisionomia atual. Ocorre que **essas normas, antes da Revolução Francesa, ainda estavam presentes no Direito Civil.**

Não obstante, o autor concorda que a gênese do Direito Administrativo, como sistema jurídico autônomo de normas e princípios relacionado com o Direito Público, somente se observou com a

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. P. 8.

instituição do Estado de Direito (limitação do Estado pelas normas que ele próprio edita, como representante do povo).

Três grandes conquistas relacionadas à proteção dos cidadãos e à limitação estatal são citadas como fundamentais para a evolução do Direito Administrativo:

a) **Princípio da legalidade:** rompe com o governo ilimitado e arbitrário, estabelecendo que toda a atividade administrativa deve ser autorizada por lei, que, por sua vez, é editada pelos representantes do titular do poder (o povo). Trata-se da submissão estatal ao ordenamento jurídico, **substituindo o governo dos homens pelo governo das leis.**
b) **Separação dos Poderes: sistema de freios e contrapesos** com a fiscalização de um poder pelo outro, limitando a atuação e **rompendo com a centralização de todo o poder na mão de um único governante ou de um único grupo de pessoas**. Noção atribuída a Montesquieu, embora já houvesse citação da Separação dos Poderes em obra de Aristóteles, baseava-se na ideia de que o Poder não poderia se concentrar nas mãos de um único homem, ou em um mesmo corpo de pessoas.
c) **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:** estabeleceu **direitos fundamentais**, impondo a sua proteção pelos Estados, que deve, a partir de então, se abster de violar qualquer desses direitos reconhecidos.

Ainda nas lições de Rafael Oliveira[4], poderia se cogitar que o surgimento do Direito Administrativo, citando *Prosper Weil*, seria "fruto de um milagre", pois seria difícil imaginar que o próprio Estado decidiu, de forma voluntária, limitar o seu próprio poder. Essa linha de pensamento segue a ideia de ruptura e descontinuidade com o regime antigo.

Entretanto, cita que Paulo Otero se opõe a essa tese de ruptura, sustentando que o Direito Administrativo, na origem, serviu como mecanismo para legitimar a imunizar o Poder Estatal contra o controle externo, especialmente diante de uma justiça administrativa que julgava os casos relacionados à Administração Pública sem se submeter ao controle judicial.

Em verdade, o Direito Administrativo não é fruto de um milagre ou um mecanismo pensado para legitimar a atuação do Estado absoluto, mas é **fruto de uma grande pressão social**, notadamente a **Revolução Francesa**, exigindo-se uma resposta dos governantes no sentido de editarem normas especiais e limitadoras de sua atuação, bem como de estabelecerem a responsabilidade do Estado pelos seus atos.

---

[4] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. Ed. São Paulo: Método: 2018. P. 9.

No **estágio inicial** do Direito Administrativo, Rafael Oliveira[5] narra que havia uma desconfiança geral e medo da sociedade quanto ao Estado, haja vista que estava rompendo com um regime arbitrário, violento e que não se responsabilizava pelos seus atos. Neste sentido, concebeu-se **um Estado Liberal de Direito**, idealizado como um **estado abstencionista**, que deveria apenas se abster de violar os direitos e liberdades dos cidadãos.

Era marcado pela ausência de intervenção na ordem econômica e social, também conhecido como "Estado Polícia" ou "guarda noturno", tendo em vista que sua função era garantir apenas que os direitos individuais não fossem violados (os direitos fundamentais de primeira dimensão, estudados no Direito Constitucional).

Destaque-se que **"Estado Polícia" não se confunde com "Estado de Polícia"**, este último marcado pela arbitrariedade e autoridade dos governantes sobe a sociedade. O primeiro, ao contrário, faz referência a uma proteção do Estado no sentido de garantir a ordem e as liberdades públicas.

O Estado primordialmente abstencionista (estado liberal) deu lugar ao crescimento da desigualdade social e da pobreza, marcado pelo descontrole da economia. Com isto, percebeu-se a necessidade de uma atuação positiva do Poder Público para reduzir as desigualdades sociais e as mazelas dela decorrentes, ampliando a sua atuação para promover o bem-estar social (*welfare state*).

A crise do Estado liberal, ainda nas lições do citado autor, foi marcada pela Grande Depressão de 1929, evidenciando a incapacidade da economia para reerguer sozinha, o que demonstrou a necessidade de uma maior intervenção estatal por meio da atividade regulatória.

Nasce, portanto, o **Estado Social de direito** (*welfare state*), em que o Poder Público deixa de ser visto como inimigo do povo e passa a ser aliado, **atuando na ordem econômica e social de forma positiva**. Houve ampliação da estrutura do Estado, que passou a prestar mais serviços públicos, alargando o leque das atividades administrativas. Trata-se da prestação positiva de direitos sociais, buscando a redução das desigualdades e maior justiça social (direitos de segunda dimensão do Direito Constitucional).

No entanto, o Estado Social de Direito também se mostrou insustentável. O aparato da Administração Pública foi largamente ampliado, gerando uma administração burocrática, lenta e

[5] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. Ed. São Paulo: Método: 2018. P. 10-11.

ineficiente. Passou-se a verificar a necessidade de eficiência e atuação célere da Administração Pública por meio da desburocratização.

Surge, então, o **Estado Pós-Social (Estado Subsidiário ou Estado regulador)**, em que o Poder **Público devolve aos particulares diversas atividades**, especialmente econômicas, que não necessitavam de serem prestadas pelo Estado. É o que parcela da doutrina moderna entende como **Princípio da subsidiariedade**, em que o Estado não deve atuar nas áreas em que a iniciativa privada tenha condições de exercer por seus próprios recursos.

Além disso, passou-se a **utilizar diversos instrumentos típicos da atividade privada**, como os contratos, as empresas estatais, além do fomento de atividades sociais prestadas por particulares e a regulação da economia.

É importante frisar que não ocorreu um retorno ao Estado Liberal que, conforme visto, gerou desigualdade e descontrole da economia. Em verdade, ocorreu o "retorno do pêndulo", conforme lições de Caio Tácito[6], estabelecendo um equilíbrio da atividade estatal.

No Brasil, este movimento pode ser percebido claramente pela reforma administrativa promovida pela Emenda à Constituição nº 19 de 1998, que incluiu o princípio da eficiência no art. 37, *caput*, da Lei Maior, e buscou promover a transição da Administração Burocrática para a Administração Gerencial, passando do controle de procedimentos para o controle de resultados e estabelecendo diversos instrumentos de desburocratização.

2.1 – A evolução do Direito Administrativo nos países

- **França:**

As **principais escolas que buscaram definir o conceito e o objeto do Direito Administrativo** nasceram na França, tais como a escola legalista/exegética, a escola do serviço público e a escola da *puissance publique*, dentre outras. Além disso, esse ramo do direito nasceu de forma sistematizada a partir dos ideais da Revolução Francesa, em que a pressão social fez com que o governo limitasse os seus próprios poderes.

O marco da origem do Direito Administrativo foi o julgamento do **caso Blanco (*Arrêt Blanco*)**, em 1873, em que o Tribunal de Conflitos apreciou uma espécie de conflito negativo de competência entre o Conselho de Estado (jurisdição administrativa) e a Corte de Cassação (jurisdição comum),

[6] *Apud* OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa. 4. Ed. São Paulo: Método: 2018. P. 10-11.

definindo a competência do primeiro em razão da existência de serviço público e a necessidade de aplicação de regras públicas diferenciadas das regras aplicáveis às relações privadas.

Ademais, o **marco normativo** da origem do Direito Administrativo foi a publicação da **lei do 28 pluviose de VIII de 1800**, em que **reconheceu a autonomia científica deste ramo** do direito, versando sobre seus institutos próprios e princípios aplicáveis, não mais se confundindo com o Direito Civil.

Não obstante, a maior contribuição da França para o Direito Administrativo foi o **conjunto de decisões do Conselho de Estado** deste país, que formou uma jurisprudência administrativa, verdadeira fonte deste ramo do Direito.

Na França, vige até hoje o sistema da dualidade de jurisdição (que será mais bem explicado no final desta aula). Em suma, instituiu-se dois órgãos máximos de jurisdição:

a) **Conselho de Estado: responsável pelo contencioso administrativo** (jurisdição administrativa), integrante do Poder Executivo, porém, independente em relação ao chefe deste Poder; e
b) **Corte de Cassação:** responsável pelo contencioso comum (jurisdição comum), integrante do Poder Judiciário.

O **Conselho de Estado**, ao emitir decisões no âmbito administrativo, isto é, em conflitos entre a Administração Pública e os particulares, **desenvolveu diversos princípios informativos do Direito Administrativo,** que foram sendo incorporados ao regime jurídico administrativo da França e, posteriormente, dos demais países.

A jurisprudência administrativa formada por este conjunto de decisões do Conselho de Estado, tornou-se a principal fonte do Direito Administrativo Francês.

Outrossim, foi na França, por meio do Conselho de Estado, que se invocou um princípio de direito, mesmo sem previsão expressa na lei, para decidir um caso concreto. A partir de então, os princípios informadores do Direito Administrativo passaram a ter força de lei (força normativa). Posteriormente, passou-se a conferir status constitucional aos princípios administrativos, com base no preâmbulo da Constituição francesa.

Desta feita, constata-se uma verdadeira construção do Direito Administrativo pelos juízes do Conselho de Estado (jurisdição administrativa), que, além de decidirem casos concretos, criavam verdadeiramente o direito, elaborando e criando princípios administrativos como fundamento para suas decisões. O juiz administrativo não apenas interpretava a lei, mas criava princípios que tinham força de lei, preenchendo as lacunas do ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, contribuindo para a construção do Direito Administrativo.

Dessas decisões administrativas, surgiram princípios informativos que foram consagrados no Direito Administrativo e são utilizados até hoje nos mais diversos países. Cita-se como exemplo a Responsabilidade civil da Administração Pública e o regime jurídico diferenciado dos bens públicos.

A atividade doutrinária também se destacou na França, sendo este país pioneiro no estudo e pesquisa neste ramo do direito. Diversos autores se destacaram, citamos Leon Duguit, idealizador da escola do serviço público, Gastón Jéze, que buscou aperfeiçoar o ensino desta mesma escola e Maurice Hauriou, criador do pensamento da escola *puissance publique*.

Contribuições da França para o Direito Administrativo	
	↳Caso Blanco (*Arrêt Blanco*); ↳Lei do 28 pluviose de VIII de 1800; ↳Jurisprudência administrativa do Conselho de Estado, que criou princípios informativos do Direito Administrativo; ↳Doutrina francesa.

- **Alemanha**

O Direito Administrativo alemão foi **desenvolvido de forma sistemática, científica e abstrata.** Na Alemanha, a **doutrina toma posição de destaque** na criação dos princípios informativos da matéria, ao contrário do que ocorreu na França, em que a preeminência foi do Judiciário Administrativo e a formação do Direito se deu por meio de análise casuística e não abstrata.

Neste sentido, os doutrinadores alemães prestaram suas contribuições ao desenvolvimento do Direito Administrativo de forma técnica e científica, por meio do pensamento abstrato sobre os diversos assuntos e princípios relacionados à matéria, sem, necessariamente, se debruçarem sobre um caso concreto.

Vale destacar que o desenvolvimento do Direito Administrativo na Alemanha se deu de forma paulatina, por meio de uma longa evolução no tempo, e não por meio de uma violenta ruptura com o regime anterior, como foi o caso da França.

Na Alemanha, após o período do Estado totalitário e isento de responsabilidade, eram aplicadas regras de Direito Civil a algumas relações jurídicas em que a Administração Pública era parte. Após este período, com a criação do Direito Administrativo Alemão, o direito Civil continuou sendo aplicado a essas relações jurídicas de forma subsidiária, ao contrário do que aconteceu na França, em que o Direito Civil foi totalmente rechaçado nas Relações Jurídicas de Direito Público.

FRANÇA	ALEMANHA

Predominou a Jurisprudência administrativa	Predominou a Doutrina
Análises casuísticas	Análises abstratas
Ruptura brusca com o regime anterior	Evolução paulatina
Rejeição do Direito Civil	Aplicação subsidiária do Direito Civil

- **Itália**

A Itália foi um dos três principais países que contribuíram para a evolução do Direito Administrativo, juntamente com a Alemanha e a França, com claro destaque para este último.

Na Itália surgiu o primeiro livro de Direito Administrativo, em 1814 (*principi fondamentali di diritto amministrativo*, de Giandomenico Romagnosi).

A evolução do Direito Administrativo na Itália foi uma **combinação do Direito Administrativo Francês com o Alemão**, tendo sofrido influências de ambos. A Itália **conciliou a metodologia científico-abstrata alemã**, em que o Direito era criado por meio do pensamento abstrato, **com o casuísmo (resolução de casos concretos por um órgão julgador) francês**.

Na Itália, a exemplo da Alemanha, não houve uma súbita ruptura com o regime jurídico anterior. A evolução do Direito Administrativo se deu de forma lenta e progressiva, por meio da harmonia das escolas administrativistas das quais sofreu influência, primeiro da francesa e depois da alemã, conseguindo promover uma harmonia entre o casuísmo da primeiro e a metodologia científico-abstrata da segunda.

- **Inglaterra e Estados Unidos (Direito Administrativo Anglo-Americano)**

A Inglaterra e os Estados Unidos adotam o sistema do *common law*, fundamentado na força dos precedentes judiciais, dos costumes e da equidade, uma vez que o Direito é, em grande parte, não escrito, ao contrário dos países de tradição romano-germânica, que se submetem ao sistema do *civil law*, marcado pelo fundamento nas leis escritas.

De acordo com a doutrina, o **sistema do *common law* foi um obstáculo à concretização do Direito Administrativo como ramo autônomo**, tendo em vista o poder de controle sobre qualquer ato administrativo atribuído ao Judiciário. Neste sentido, a ideia de supremacia judicial, inexistindo uma jurisdição administrativa especializada com competência para julgar casos que envolvam a Administração Pública (a exemplo da dualidade de jurisdição francesa) seria a principal causa do reconhecimento tardio da autonomia deste ramo do Direito.

Além disso, no sistema anglo-americano, o juiz exercia um papel extremamente relevante, pois não se limitava a aplicação da norma preexistente ao caso concreto. As decisões judiciais neste sistema, ao interpretar a lei, criam precedentes vinculantes a serem observados pelos juízes nas decisões futuras.

Outrossim, houve resistência desses países quanto ao nascimento do Direito Administrativo, uma vez que este ramo do direito era visto como um conjunto de normas que buscavam conferir prerrogativas e privilégios para o Estado sobre os particulares, o que remetia aos países que adotavam o regime totalitário.

Nesta linha, o Direito Administrativo inglês somente teve uma obra jurídica publicada e dedicada à matéria em 1923, com o autor F. T. Port.

Uma das **características do sistema inglês é a ampla discricionariedade** conferida à Administração Pública, razão pela qual **muitos de seus atos escapam ao controle do Poder Judiciário**.

Nos Estados Unidos, o Direito Administrativo também evoluiu de forma paulatina e progressiva, não tendo ocorrido uma ruptura severa com o regime jurídico anterior (não foi revolucionário). O surgimento deste ramo do Direito se deu, especialmente, em virtude da **necessidade de uma atuação mais forte do Estado na ordem social e econômica**, influenciada, em grande medida, pela Grande Depressão.

Além disso, a atuação do Estado norte-americano na ordem econômica e social se deu por intermédio das chamadas "Agências", principalmente a partir de 1930 como o "New Deal" (série de programas implementados nos Estados Unidos para recuperação e reforma da economia e amparo aos necessitados após a Grande Depressão), de maneira que o Direito Administrativo norte-americano ficou conhecido como "Direito de Agência".

Nos dias de hoje, o **Direito Administrativo dos Estados Unidos possui um conteúdo (objeto) reduzido** em relação aos países que adotam o regime jurídico administrativo. Neste país, **a matéria relacionada à organização administrativa é abordada pela Ciência da Administração**, dentro do estudo da Ciência Política e não pelo Direito Administrativo. **As controvérsias das relações da Administração Pública com seus agentes públicos regem-se pelo direito comum**, ficando o objeto do Direito Administrativo restringido apenas às relações da Administração com os particulares.

Ademais, **diversos serviços essenciais à coletividade** (de utilidade ou necessidade pública) **são deixados para a iniciativa privada**, atuando a Administração Pública exclusivamente na regulação destes serviços e fornecendo licença para a atuação nestas áreas pelos particulares interessados.

2.2 – A evolução do Direito Administrativo no Brasil

- **Período colonial e Brasil império**

A construção do Direito Administrativo no Brasil, ao contrário do que se pode imaginar, não se atrasou em relação aos demais países. Sua origem remete ao período pós-colonial, iniciado com a declaração da independência e a instituição de uma monarquia limitada pelo ordenamento

jurídico. Antes disso, no período colonial, a atividade administrativa era adstrita à segurança pública e, principalmente, à arrecadação de impostos.

O **período conhecido como imperial ou Brasil Império** foi marcado pela **separação entre os poderes**, instituindo-se o **Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Moderador**, estes dois últimos controlados pelo Imperador. A Administração Pública estava **submetida de forma predominante ao Direito privado.**

O Brasil imperial (assim como o Direito Administrativo brasileiro em geral) sofreu forte influência do Direito Administrativo Francês. Exemplo disso foi a criação do **Conselho de Estado**. Todavia, a Constituição Federal de 1824 previa **apenas função consultiva**, tais como as atribuições de aconselhar em todos os negócios graves e ações gerais da administração pública, especialmente em questões relativas à declaração da guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, dentre outros.

Este período, passado no século XIX, foi marcado pela publicação de diversas obras jurídicas, destacando-se a sistematização da disciplina. Além disso, foi criada a cadeira de Direito Administrativo nos principais cursos jurídicos do país, tais como os de São Paulo e de Olinda.

- **Constituição Federal de 1891 e proclamação da república**

Após o período imperial, com a proclamação da República (1889) e a promulgação da Constituição Federal de 1891, instituiu-se o **federalismo, com a extinção das províncias e criação dos Estados**, o **Poder Moderador e o Conselho de Estado são extintos**, a jurisdição passa a ser exercida em âmbito federal e estadual e o Chefe do Executivo passa a ser eleito pelo povo.

Não obstante, **não houve grande desenvolvimento do Direto Administrativo** nessa época. **O Brasil sofria forte influência do sistema *common law* e do Direito norte-americano**, o que, conforme visto, retardou o desenvolvimento deste ramo do Direito em razão do poder de controle do Judiciário sobre qualquer ato administrativo.

Além disso, vigorava a ideia de vinculação negativa da Administração Pública à lei, em que a autoridade administrativa poderia fazer tudo que a lei não proibisse.

- **Constituição Federal de 1934**

Com a revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1934, houve crescente intervenção do Estado na ordem econômica e social. O país criou diversas entidades administrativas e assumiu novas tarefas, tais como saúde, educação, habitação, transporte, dentro outros. Com isso, houve aumento do quadro de agentes públicos.

Além disso, o Brasil adotou o **aspecto atual do Princípio da Legalidade**, em que a Administração Pública só está autorizada a fazer aquilo que a lei determina ou permite.

Esses aspectos demonstram a evolução do Direito Administrativo, com o crescimento da estrutura da Administração Pública e desenvolvimento da organização administrativa. Foram editadas novas leis administrativas e o trabalho da doutrina foi intensificado.

- **Constituição Federal de 1988**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período ditatorial, houve a **constitucionalização do Direito Administrativo**, que passou a ter diversos aspectos regulamentados na Carta Magna. Além disso, houve reconhecimento da **centralidade dos direitos fundamentais**, que são de observância obrigatória do Direito Administrativo, devendo considerá-los na construção dos institutos e princípios informativos.

Outra novidade foi a atribuição de **caráter normativo aos princípios** constitucionais, que passam a ter força de norma jurídica e não mais são vistos como mero vetor interpretativo das regras. Neste estágio, os princípios administrativos se tornam normas primárias, ao lado das regras, podendo ser invocados para controle da juridicidade dos atos da Administração Pública. São, portanto, verdadeiras fontes de direitos e obrigações.

O Brasil aderiu à evolução para o estágio do **Estado Pós-Social (Estado Subsidiário)**, em que o Poder **Público devolve aos particulares diversas atividades**, especialmente econômicas, que não necessitavam de serem prestadas pelo Estado. Além disso, passou-se a **utilizar diversos instrumentos típicos da atividade privada**, como os contratos, as empresas estatais, além do fomento de atividades sociais prestadas por particulares e a regulação da economia.

Com a **emenda constitucional nº 19 de 1998, apelidada de "emenda da reforma administrativa"**, o princípio da eficiência na Administração Pública foi inserido expressamente na Constituição Federal e foi consagrada a **transição da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial**, que busca aproximar o Poder Público da iniciativa privada, sem descuidar das peculiaridades e formalidades essenciais.

As características da Administração Pública burocrática e gerencial podem ser resumidas da seguinte forma:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

- Voltada para o controle de procedimentos (meios), preocupando-se com os resultados apenas em segundo plano;
- Foco nos controles administrativos;
- Centralização, concentração e controle dos órgãos e entidades públicas;

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

- Voltada para o controle de resultados, mantendo apenas as formalidade essenciais à Administração Pública;
- Foco no controle de resultados;
- Descentralização, desconcentração e autonomia dos órgãos e entidades públicas;
- Redução da atuação empresarial do estado;
- Parcerias com entidades do terceiro setor para prestação de atividades não essenciais;
- Capacitação dos servidores e controle de desempenho.

Com mais essa transformação no Direito Administrativo Brasileiro, o ordenamento jurídico passa a prever diversos instrumentos ampliando a possibilidade de parcerias com a iniciativa privada e maior autonomia a órgãos e entes públicos em troca de um controle de metas e resultados. Vejamos alguns exemplos:

- Contrato de gestão com órgãos ou entidades da Administração Indireta, conferindo maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira e estabelecendo controle de resultados (Art. 37, §8°, CF);
- Parcerias Público-privadas (Lei 11.079 de 2004);
- Parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam na ordem social (terceiro setor: organizações Sociais, organizações da sociedade civil para o interesse público e organizações da sociedade civil): Lei 9.637/98, Lei 9.790/99 e lei 13.019 de 2014.
- Lei 13.334 de 2016, criando o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI – destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.



(FUNDATEC / PC-RS – Delegado / 2018) Acerca da formação histórica do Direito Administrativo, analise as seguintes assertivas:

I. O Direito Administrativo tem origem na Idade Média, período histórico em que a vontade do monarca passa a se subordinar à lei.

II. O direito francês se notabiliza como a principal influência na formação do Direito Administrativo brasileiro, de onde importamos institutos importantes como o conceito de serviço público, a teoria dos atos administrativos, da responsabilidade civil do estado e da submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade.

III. Devido à organização do Estado brasileiro, composto por diferentes entes políticos dotados de competências legislativas próprias para disciplinar suas atividades administrativas, a codificação do Direito Administrativo em âmbito nacional se torna inviável.

Quais estão corretas?

a) Apenas I.

b) Apenas III.

c) Apenas I e II.

d) Apenas II e III.

e) I, II e III.

Comentários

A alternativa CORRETA é a letra D.

A assertiva I está incorreta. No período da idade média os súditos se submetiam à vontade arbitrária dos governantes, período no qual o Direito Administrativo não encontrou campo fértil para o desenvolvimento, já que o governo era ilimitado, o poder estava centralizado nas mãos do monarca que possuía total liberdade para agir e não podia ser responsabilizado pelos seus atos, tampouco o Estado, tendo em vista a ideia vigente de que o rei não podia errar e, seus agentes, como emissores da vontade do monarca, também estavam isentos de erros (*the king can do not wrong*). O Estado era conhecido como absoluto (Estado de polícia), modelo que prevaleceu nos séculos XIV a XVIII.

O Direito Administrativo tem origem justamente pela **necessidade de se limitar a atuação do Estado.**

A alternativa II está correta. O Brasil imperial (assim como o Direito Administrativo brasileiro em geral) sofreu forte influência do Direito Administrativo Francês. Exemplo disso foi a criação do **Conselho de Estado**. Todavia, a Constituição Federa de 1824 previa **apenas função consultiva**, tais como as atribuições de aconselhar em todos os negócios graves e ações gerais da administração pública, especialmente em questões relativas à declaração da guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, dentre outros.

A alternativa III está correta. Uma das características mais relevantes do Direito Administrativo no Brasil é a **ausência de uma codificação unitária**, ou seja, **os textos normativos administrativos não estão reunidos em um só corpo de leis**, ao contrário do que acontece com o Direito Civil e Direito Penal, por exemplo. Alguns doutrinadores apresentem argumentos favoráveis à ausência de codificação, tais como a ausência de estagnação do Direito, maior atualização e a possibilidade de se atribuir competência concorrente aos Entes Federativos para editarem suas leis administrativas, o que se justifica em razão do pluralismo social e da realidade de cada ente.

2.3 – Transformações do Direito Administrativo

Nos dias de hoje, mais de 30 anos após a vigência da Constituição Federal de 1988, o Direito Administrativo continua em franca construção. Com a evolução da sociedade, o pluralismo característico de uma sociedade multifacetada e a intensa evolução da tecnologia, este ramo do Direito tem se desenvolvido para se adaptar a essas novas realidades.

2.3.1 – Constitucionalização do Direito Administrativo, relativização da supremacia do interesse público e consensualidade

A partir da Segunda Guerra Mundial e com a desconfiança da sociedade em relação ao Poder Público, iniciou-se um movimento que visava a conferir maior força aos Direitos dos indivíduos. Com isso, verificou-se o **fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo**, trazendo diversas transformações a este ramo jurídico a partir da inclusão de aspectos desse ramo, outrora tratados pela legislação infraconstitucional, na Constituição Federal.

Neste ponto, o reconhecimento de força normativa aos princípios informadores do Direito Administrativo foi uma das mais importantes transformações no Direito. A partir do pós-positivismo, os **princípios se tornaram normas primárias, ao lado das regras**, podendo ocorrer a invocação de seus preceitos como parâmetro de controle da juridicidade dos atos da Administração Pública. **Não mais são aplicados apenas quando há lacuna da lei ou de forma secundária para interpretação da lei.**

A constitucionalização não ocorreu apenas com o Direito Administrativo, mas com os diversos ramos do direito, que passaram a ter diversos institutos jurídicos regulamentados na Lei Maior.

Neste momento, a **Constituição Federal passa a ser o centro do ordenamento jurídico** e fundamento de validade de todas as normas do País.

Com isso, verificou-se a necessidade de uma releitura de todo o ordenamento jurídico, a partir de um processo dinâmico-interpretativo em que todas as **normas devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição Federal**, o que se denominou de "Constituição invasora", que "invadiu" todo o ordenamento jurídico, impregnando seus conceitos e valores morais nos ramos jurídicos.

Assim, o Direito Administrativo deve passar por uma mudança de roupagem à luz do texto constitucional. Seus Institutos devem passar por um "filtro constitucional", a fim de que se amoldem aos axiomas da Carta Magna.

Além disso, com a positivação dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal, houve um **alargamento do objeto da função administrativa**, que passa a ter como **obrigação promover os direitos e valores constitucionais de proteção dos indivíduos**.

A autoridade da Administração Pública, ao menos da forma como era exercida anteriormente, passa ser questionada. Diversos autores passaram a defender que a **autoridade** do Poder Público, consubstanciada em suas prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, **deve ser relativizada** em virtude da afirmação do constitucionalismo, em especial dos direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivas, e em razão do fortalecimento da consensualidade, princípio Republicano que exige uma maior participação da sociedade na execução da função administrativa.

O próprio **princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado passa a ser questionado e relativizado**. O posicionamento é sustentado em razão da relativização da dicotomia público x privado, em que os interesses públicos e os interesses privados se confundem e nos seguintes argumentos:

- A Constituição Federal estabelece diversos **direitos individuais a serem protegidos**, que decorrem, de forma geral, da dignidade humana, não podendo se afirmar a existência de uma prevalência do interesse público;
- **Indeterminabilidade abstrata e objetiva de interesse público**, contrariando a ideia de segurança jurídica;
- **Indissociabilidade entre interesse público e privado** (a promoção do interesse público resultaria na promoção do interesse privado – não individual);
- Incompatibilidade da supremacia do interesse público com postulados normativos da Constituição, em especial a proporcionalidade e concordância prática.

Segundo as lições de Rafael Oliveira[7], seria inadmissível a atuação da Administração Pública fundamentada de forma abstrata e genérica no "interesse público", sendo necessária uma motivação clara e específica nos princípios norteadores da atividade Administrativa e nos princípios fundamentais, sob pena de se validar uma atuação arbitrária e absolutista do Estado.

Para o autor, a **autoridade deve ceder lugar para a consensualidade**. Os interesses a serem protegidos são cada vez mais heterogêneos, decorrentes de uma sociedade pluralista e multifacetada, razão pela qual se deve dar **oportunidade para a coletividade participar na formulação e execução das Políticas Públicas**. Outrossim, as **novas formas de parcerias**, especialmente com o terceiro setor, demonstram a transformação da Administração Pública para incluir a participação da sociedade civil na realização do interesse público.



Constitucionalização do Direito Administrativo:

↳Constituição Federal no centro → Releitura do ordenamento jurídico;
↳Força normativa dos princípios;
↳Direitos fundamentais → A Administração deve os respeitar e os promover;
↳Limitação à autoridade pública → Relativização da supremacia do interesse público;
↳Consensualidade.

2.3.2 – Aproximação entre as esferas pública e privada

A partir do Estado Social de Direito, preocupado com o bem-estar social (*welfare state*), verificou-se um inchaço desmedido da máquina pública, pois a Administração passou a atuar em diversos setores da sociedade e sua estrutura cresceu excessivamente. Com isto, houve perda de eficiência nas atividades do Estado, morosidade na atuação e uma Administração essencialmente burocrática.

Neste sentido, o Estado Social perdeu espaço para o Estado Subsidiário ou Regulador, tendo em vista a necessidade de uma atuação mais célere e flexível. O movimento de **privatizações** ganhou espaço, assim como as **novas modalidades de parcerias com a iniciativa privada**. Além disso, **a Administração Pública passou a se utilizar de diversos instrumentos típicos da iniciativa privada.**

Houve, portanto, uma **aproximação entre a esfera pública e a esfera privada**. O Estado passou a atuar por meio de empresas estatais (pessoas jurídicas de direito privado), que possuem forma

[7] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 36.

jurídica privada. Também passou a delegar diversas atividades de serviço público aos particulares mediante contrato, instituiu parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades públicas (Organizações Sociais, Organização da sociedade civil de interesse público e Organizações da sociedade civil) além do fomento aos serviços sociais autônomos.

Desta forma, **diversas relações jurídicas da Administração Pública são marcadas pela incidência de um regime jurídico híbrido**, com incidência de normas de ordem pública e de ordem privada.

Já a **publicização do direito privado consiste no dirigismo contratual** realizado pelo Poder Público, que impõe normas de ordem pública às relações privadas com a finalidade de promover direitos e garantias fundamentais e conferir função social às relações e à propriedade privadas.

2.3.3 – Princípio da Juridicidade – superação da legalidade pura

A doutrina moderna defende que, com a constitucionalização do direito administrativo, a legalidade deve ser compreendida mais como "**Princípio da Juridicidade**", que consiste na conformação da atuação Administrativa não apenas ao texto das leis formais editadas pelo Poder Legislativo, mas a todo o direito de forma completa, por ele denominado "**bloco de legalidade**".

Neste sentido, não se mostra legítimo que a Administração Pública realize determinada atividade permitida em lei, mas, ao exercê-la, viole outros princípios informativos do Direito Administrativo ou Direitos Fundamentais dos cidadãos.

Trata-se de uma restrição ao âmbito de atuação do administrador, que teve sua discricionariedade reduzida, uma vez que o princípio da legalidade não é mais o único a ser observado, mas todos os princípios gerais de Direito.

Neste ponto, o princípio da juridicidade seria decorrente do próprio estado de direito, da constitucionalização do Direito Administrativo, da força normativa dos princípios e dos direitos e garantias fundamentais.

Veja como o assunto vem sendo cobrado em provas de concursos públicos das carreiras jurídicas:



(CESPE / PGM-MANAUS-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

O princípio da juridicidade, por constituir uma nova compreensão da ideia de legalidade, acarretou o aumento do espaço de discricionariedade do administrador público.

Comentários

A alternativa está ERRADA. Rafael Oliveira[8], juntamente com a doutrina moderna, defende que, com a constitucionalização do direito administrativo, a legalidade deve ser compreendida mais como "**Princípio da Juridicidade**", que consiste na conformação da atuação Administrativa não apenas ao texto das leis formais editadas pelo Poder Legislativo, mas a todo o direito como um todo, por ele denominado **bloco de legalidade**. Com isso, reduz-se o âmbito de liberdade de ação do administrador.

(VUNESP / TJRS – TITULAR DE SERVIÇOS DE NOTAS E REGISTROS-PROVIMENTO / 2019) A respeito dos princípios do Direito Administrativo, assinale a alternativa correta.

a) Em respeito ao princípio da legalidade, mostra-se inválida a conduta do Estado que, desconsiderando as formalidades legais, passe a se preocupar com os efeitos concretos da ação administrativa.

b) O princípio da legalidade, no contexto jurídico/político atual, impõe que todas as condutas praticadas pelo Administrador tenham por base direta norma produzida pelo Poder Legislativo.

c) O princípio da supremacia do interesse público autoriza que a Administração pratique ato atentatório a direito fundamental, sempre que esse esteja em contraposição à ideia de interesse público definida pelo gestor público.

d) O princípio da continuidade do serviço público impede a interrupção do fornecimento de serviço em favor do cidadão, ainda que fundado no inadimplemento do usuário.

e) Com a constitucionalização do Direito Administrativo, deve se compreender o princípio da legalidade sob a perspectiva da juridicidade, que representa o dever da Administração Pública se vincular ao conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que compõe o sistema.

[8]OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 39.

Comentários

A alternativa A está incorreta. O princípio da eficiência demonstra a intima relação do direito com a economia, abrindo espaço para a **Análise Econômica do Direito (AED)**, também conhecida como *law & economics*, na Administração Pública. A AED consiste na utilização da economia, especialmente a microeconomia, para solução de problemas na Administração Pública, realizando uma reinterpretação do ordenamento jurídico para prever os efeitos e consequências positivas e negativas das escolhas.

A banca deu a alternativa A como incorreta. Entretanto, entendo que se deve ter extremo cuidado com a afirmação. Isto porque a consideração dos efeitos práticos na tomada de decisão por parte da Administração Pública não autoriza a violação dos demais princípios administrativos, dentre eles a Legalidade.

A meu ver, a afirmativa foi mal formulada, mas a ideia é que o princípio da eficiência autorize e até determine a utilização de conceitos econômicos, em especial as consequências práticas da atuação, para a tomada de decisões. Para isso, será possível desconsiderar formalidades meramente burocráticas para atingir a finalidade desejada, mas não os princípios essenciais da Administração Pública. Questão polêmica.

A alternativa B está incorreta. Rafael Oliveira leciona que a doutrina moderna defende a realização de uma reinterpretação do princípio da legalidade a partir do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo.

A legalidade deve ser pautada não no cumprimento frio da lei, mas no respeito aos princípios e valores constitucionais, de modo que o Administrador não se transforme em mero executor das leis, mas tenha liberdade criativa para atender as necessidades coletivas, desde que fundamentado nos princípios da Constituição. A vinculação não deve ser exclusivamente à lei editada pelo Poder Legislativo, mas a todo o ordenamento jurídico de forma ampla.

A alternativa C está incorreta. Como qualquer princípio, a supremacia do interesse público **não é absoluta**, cedendo lugar quando em choque com direitos individuais fundamentais garantidos pela Constituição Federal. Ademais, **não está presente em toda a atuação da Administração Pública**. Cite-se, por exemplo, os atos de gestão interna de uma repartição ou a edição de atos de mero expediente.

A alternativa D está incorreta. O princípio da continuidade não é absoluto. Há previsão expressa no art. 6°, §3° da lei 8.987/95 das hipóteses em que será possível a interrupção do serviço.

No caso do inadimplemento, há necessidade de aviso prévio e de verificação do interesse da coletividade, razão pela qual não se mostra correta a interrupção de serviços essenciais à sociedade, como o corte de energia elétrica de um hospital público, por exemplo.

A alternativa E está correta e é o gabarito da questão. Rafael Oliveira[9], juntamente com a doutrina moderna, defende que, com a constitucionalização do direito administrativo, a legalidade deve ser compreendida mais como "**Princípio da Juridicidade**", que consiste na conformação da atuação Administrativa não apenas ao texto das leis formais editadas pelo Poder Legislativo, mas a todo o direito como um todo, por ele denominado **bloco de legalidade**.

2.4 – A organização administrativa no Direito Administrativo comunitário

O Direito Administrativo comunitário é mais uma transformação moderna deste ramo do direito decorrente da **globalização, da evolução tecnológica e das relações político-sociais.**

Com o exemplo do surgimento da União Europeia, considerado um modelo de união econômica, política e jurídica, há uma intensificação da globalização econômica e jurídica. Os países começam a perceber a necessidade de **criarem entidades ou comunidades supranacionais** para estreitamento das relações políticas e crescimento das respectivas economias.

Com a criação destas entidades e submissão voluntária dos países às suas decisões, há uma **flexibilização da soberania jurídica** dos Estados nacionais.

Na União Europeia, modelo mais evoluído de bloco político-econômico, **surge o que tem se denominado de Direito Administrativo comunitário** ou Direito da União Europeia. Os países integrantes do bloco econômico editam normas e se submetem a elas, restringindo, voluntariamente, parcela de sua soberania nacional.

Esse Direito comunitário passa a regular as relações desenvolvidas neste conjunto de organizações criadas pelos Países da Europa. Desta forma, passa a vigorar ao lado dos ordenamentos jurídicos administrativos dos Países europeus pertencentes a este grupo.

[9]OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 39.

O Direito comunitário possui diversos aspectos relacionados ao Direito Administrativo, especialmente a regulação da economia, que se insere dentro da intervenção do estado na economia.

Trata-se de construção ainda embrionária, mas de necessário conhecimento.

3 – Relações do Direito Administrativo com os demais Ramos do Direito

O Direito Administrativo possui diversos pontos de contato com os demais ramos do Direito e, até mesmo, com outras áreas não jurídicas da ciência. Vejamos alguns desses pontos:

- **Direito Constitucional**

Todos os ramos jurídicos passaram por um processo de constitucionalização, com diversos de seus institutos jurídicos regulamentados no corpo do texto constitucional.

No que diz respeito ao Direito Administrativo, a Constituição Federal estabelece diversas normas e diretrizes relativas à organização da Administração Pública, aos agentes públicos e às atividades administrativas em geral, tais como licitação e contratos administrativos, intervenção do Estado na economia e na propriedade privada, serviços públicos, dentre outros.

Dentre essas previsões constitucionais a respeito do Direito Administrativo, destacam-se os princípios informadores da matéria, sejam os princípios expressos, previstos no *caput* do art. 37 da Lei Maior, sejam os princípios implícitos, extraídos dos valores positivados na Carta Magna.

Ademais, tanto o Direito Constitucional quanto o Direito Administrativo, têm por função primária organizar a mesma entidade: o Estado. Não obstante, o primeiro trata, primordialmente, das normas relativas à organização dos poderes e dos Entes Federados e a relação entrei si, além do exercício do dos atos políticos, enquanto o segundo trata da organização interna desses entes e das pessoas jurídicas da Administração Indireta, suas relações com os particulares e os atos administrativos.

- **Direito Tributário e Financeiro**

Os Direitos Tributário e Financeiro, ao versarem sobre o regime jurídico do lançamento de tributos, arrecadação de receitas, execução do orçamento público, efetivação da despesa e outras atividades tributário-financeiras, se relacionam de forma íntima com o Direito Administrativo, tendo em vista que ambas as atividades se submetem ao princípio da legalidade e aos princípio administrativos, além de versarem sobre o mesmo ente: o Estado.

Destaque-se ainda, especificamente, o regramento do Direito Tributário que outorga ao Poder Público o exercício do poder de polícia, atividade tipicamente administrativa e estabelece a sua remuneração por meio de taxas (art. 145, II, CF e arts. 77 e 78, do Código Tributário Nacional).

- **Direito Penal**

O Direito Penal tipifica diversas condutas como crimes contra a Administração Pública (TÍTULO XI, arts. 312 a 359-H do Código Penal), além de estabelecer regras mais severas para o funcionário público que comete ilícito penal, tais como aumentos de pena, requisitos diferenciados para progressão de regime, dentre outros.

Ademais, é possível extrair princípios do Direito Penal para utilização no Direito Administrativo sancionador, que regulamenta o processo administrativo disciplinar, os ilícitos disciplinares e as penalidades a serem aplicadas aos servidores públicos que cometerem faltas funcionais.

Por outro lado, o Direito Penal é auxiliado pelas Agências Reguladoras, que são objeto do Direito Administrativo, tendo em vista que alguns ilícitos penais dependem, para sua tipicidade, de atos normativos expedidos por estas agências (as normas penais em branco). Exemplo é a ANVISA, que estabelece quais substâncias são proibidas e se enquadram na Lei 11.343 de 2006 (Lei antidrogas).

- **Direito Ambiental**

A relação do Direito Administrativo com o Direito Ambiental é evidente, tendo em vista que as diversas entidades que realizam a fiscalização ambiental são órgãos públicos, integrantes da Administração Pública direta, ou pessoas jurídicas de Direito Público como as autarquias ou fundações, integrantes da Administração indireta. Além disso, as políticas de combate à degradação ambiental são realizadas por meio de atos administrativos, tais como as licenças ambientais, atos normativos diversos, como as resoluções do CONAMA por exemplo, sanções administrativas e o processo administrativo para sua aplicação, dentre outros.

- **Direito Urbanístico**

Diversos institutos do Direito Urbanístico sofrem influência ou são diretamente regulamentados pelo Direito Administrativo. Cite-se, por exemplo, a desapropriação especial urbana a cargo dos Municípios, prevista no art. 182, §4°, CF.

- **Direito Processual**

Tanto o Direito Processual Civil quanto o Penal se relacionam com o Direito Administrativo, uma vez que diversos princípios processuais, típicos da atividade jurisdicional, também são utilizados no processo administrativo, tais como o contraditório e ampla defesa.

Ademais, a organização dos Tribunais, o exercício atípico da atividade administrativa pelos juízes ao realizarem licitações, contratações, concursos públicos e a relação com os servidores dos Tribunais Judiciários são regidos pelo Direito Administrativo. Além disso, no processo administrativo disciplinar (acusatório), aplicam-se princípios específicos do Processo Penal.

- **Direito Civil e Empresarial**

Com o Direito Civil e o Direito Empresarial, especialmente após a aproximação da esfera Pública com a esfera Privada, já tratada nesta aula, o Direito Administrativo também possui uma forte relação, especialmente nas celebrações de contratos por parte da Administração Pública, em que diversos institutos do Direito civilista são utilizados, tais como a revisão, o reajuste a teoria da imprevisão, dentre outros.

Além disso, o Direito Administrativo extrai diversos conceitos fornecidos pelo Direito privado para aplicação das suas normas, tal como no ocorro com os bens, com a propriedade, os atos jurídicos, os negócios jurídicos, as pessoas jurídicas de direito privado, dentre outros.

Quanto ao Direito Empresarial, verifica-se relação do Direito Administrativo em virtude da utilização de normas e conceitos societários, especialmente na atuação da Administração Pública indireta por meio de pessoas jurídicas de direito privado na prestação de serviços públicos e na atividade econômica.

- **Direito do Trabalho**

As entidades de direito privado da Administração Indireta (sociedades de economia mista e empresas públicas) contratam empregados regidos pelo regime da CLT, cujas controvérsias se submetem ao judiciário trabalhista, sujeito às regras de Direito Processual do Trabalho.

Além disso, existem órgãos e autarquias que atuam da fiscalização das relações de trabalho, aplicando sanções administrativas por meio de processo administrativo, tais como o Ministério do Trabalho e as secretarias correspondentes nos Estados e Municípios.

- **Direito Previdenciário**

Outro ramo do direito que possui relevante relação com o Direito Administrativo. Em primeiro lugar porque os servidores públicos possuem um regime previdenciário próprio, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que é regulamentado e gerido pelos respectivos Entes Federado ou por Autarquias ou Fundações por eles criados com a função de gestão da previdência social de seus servidores públicos.

Além disso, o Regime Geral de Previdência Social, a que se sujeitam os demais empregados não sujeitos ao regime próprio, é gerido por uma Autarquia Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que se sujeita às normas de Direito Administrativo.

- **Direito Eleitoral e Direito do Consumidor**

As normas de Direito Eleitoral e de Direito do Consumidor são aplicadas e fiscalizadas por órgãos e entidades administrativas que se sujeitam ao regime jurídico administrativo. No Direito do Consumidor ainda existem Agências Reguladoras que expedem regulamentos normatizando a relação consumerista, por meio do dirigismo contratual, fiscalizando os agentes econômicos regulados, aplicando sanções e dirimindo controvérsias. Exemplo é a Agência Nacional de Saúde (ANS) ao regulamentar os planos de saúde.

- **Direito Econômico**

Este ramo do Direito tem tido cada vez mais influência no Direito Administrativo e vice-versa. Isto porque é o ramo que trata da intervenção do estado na Economia. Neste sentido, verifica-se a relação entre esses ramos do direito na regulação dos setores econômicos, no fomento a determinados setores, no Direito Concorrencial, já que a regulação é feita por meio de uma Autarquia Federal, o CADE e na intervenção direta do Estado na economia por meio de empresas estatais.

- **Direito Internacional Público e Privado**

Neste ponto, verifica-se diversas normas de Direito Comunitário versando sobre a Administração Pública dos países signatários dos respectivos tratados internacionais. Em especial, cita-se o exemplo já visto nessa aula da União Europeia, em que as interações entre os Países são significativas a ponto de a Doutrina reconhecer um verdadeiro Direito Administrativo europeu ou comunitário. Além disso, as principais normas internacionais produzidas no âmbito dos blocos econômicos, a exemplo da União Europeia e do Mercosul, possuem natureza de intervenção na economia, de forma a evidenciar mais um aspecto do Direito Administrativo.

4 – FONTES, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Uma das características mais relevantes do Direito Administrativo no Brasil é a ausência de uma codificação unitária, ou seja, **os textos normativos administrativos não estão reunidos em um só corpo de leis**, ao contrário do que acontece com o Direito Civil e o Direito Penal, por exemplo. Alguns doutrinadores apresentam argumentos favoráveis à ausência de codificação, tais como a ausência de estagnação do Direito, maior atualização e a possibilidade de se atribuir competência

concorrente aos Entes Federativos para editarem suas leis administrativas, o que se justifica em razão do pluralismo social e da realidade de cada ente.

Por outro lado, pesa em favor de uma codificação do Direito Administrativo a segurança jurídica proporcionada e uma maior transparência do processo decisório, além de facilitar o conhecimento das normas administrativas por parte dos cidadãos, facilitando o controle popular da Administração Pública, haja vista que proporciona facilidade de acesso ao corpo de leis. Ademais, a codificação dos ramos do Direito facilita o estudo e a construção doutrinária, visto que possibilita a obtenção de uma visão sistêmica do regime jurídico.

No Brasil, as normas administrativas estão espalhadas em diversos textos normativos, sendo o principal deles a Constituição Federal, além de diversas leis ordinárias e leis complementares e outros diplomas normativos, tais como as medidas provisórias, regulamentos e decretos do Poder Executivo.

Outrossim, os diplomas normativos (as leis em sentido amplo) não são as únicas fontes do Direito Administrativo. A doutrina aponta, de forma geral, 6 (seis) fontes deste ramo do Direito.

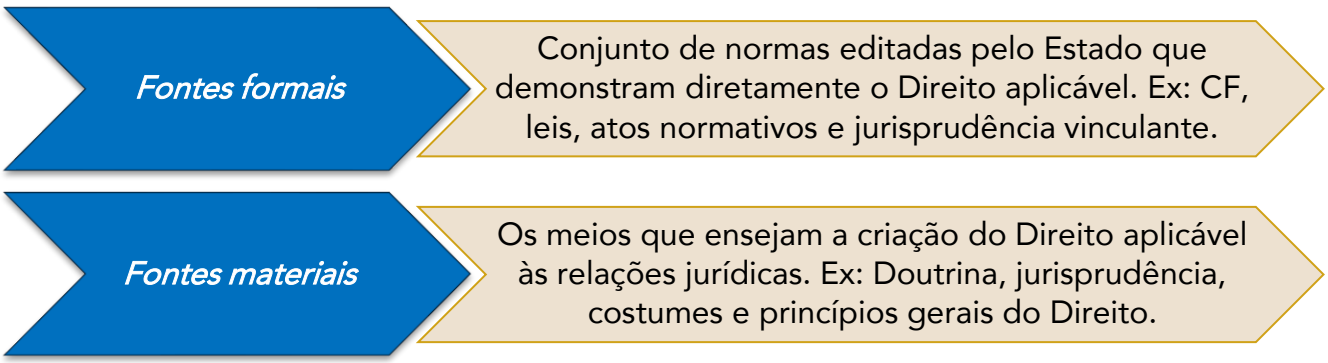
4.1 – As fontes do Direito Administrativo

A expressão "fonte" é associada a origem. Trata-se do ponto de partida ou origem do Direito Administrativo, o lugar ou meio do qual ele provém. Conforme visto, a doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais), doutrina, jurisprudência e costumes.

A doutrina classifica as fontes do Direito de diversas maneiras, sendo a principal classificação a que as divide em fontes materiais e formais.

Parcela majoritária da doutrina classifica como **fonte formal** do Direito Administrativo apenas a que **demonstra diretamente o Direito aplicável** às relações administrativas, enquanto **fontes materiais** seriam **os meios que ensejam a formação do Direito aplicável**. Sob essa ótica, fonte formal seria apenas a Constituição Federal, as leis, os demais atos normativos infralegais e a jurisprudência apenas quanto aos precedentes vinculantes, enquanto fontes materiais seriam a jurisprudência, a doutrina, os costumes e os princípios gerais de Direito. Essa distinção é adotada, dentre outros, por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.



Essa diferenciação feita por parcela da doutrina entre fontes formais e materiais se relaciona com outra divisão que se faz, qual seja, entre fontes estatais e não estatais. Neste sentido, **fontes estatais** são as legislativas e jurisprudenciais, **editadas por órgãos do Estado** e as **fontes não estatais** são os costumes e a doutrina, que **são criadas pela sociedade**.

Pode-se verificar ainda, dentro das fontes estatais, **os tratados internacionais**, devendo serem identificados como **fontes estatais convencionais**, tenho em vista que somente faz parte de um tratado internacional o Estado que a ele adere voluntariamente.

Outra parcela da doutrina entende que as **fontes materiais ou substanciais** são responsáveis pela elaboração do direito. Não são o Direito positivo em si. São o conjunto de valores e de circunstâncias sociais que contribui ou determina a formação das normas jurídicas. Também se identifica como fonte material o órgão por meio do qual o Direito é criado (p. ex. o Congresso Nacional e Assembleias Legislativas).

Portanto, **fonte material é o conjunto de fatos e valores sociais que determinam a criação das normas jurídicas e o seu conteúdo** e **os órgãos dos quais emanam as fontes formais**. Podemos citar como exemplo as revoluções sociais, as manifestações, os fatos marcantes, dentre outros que pressionem o Poder Legislativo a criar normas para atender aos anseios da sociedade.

Fontes formais, por outro lado, são o meio pelo qual se dá conhecimento do Direito Administrativo à sociedade em geral, são **a forma pela qual as normas jurídicas se exteriorizam e são conhecidas.** Exemplo de fonte formal é a lei, em seu sentido amplo.



A questão da classificação das fontes é matéria controversa na doutrina. **Existem diversas divisões diferentes propostas por renomados doutrinadores.** Rafael Oliveira[10], por exemplo, propõe a seguinte divisão:

↳**Fontes formais são aquelas que emanam do Estado e as fontes materiais são as produzidas fora do ambiente institucional** (confunde-se com o conceito de fontes estatais e não estatais apresentado acima).

↳**Fontes imediatas ou diretas são aquelas que possuem força suficiente para gerar normas jurídicas** (ex: lei e costume); **fontes mediatas ou indiretas são as que condicionam ou influenciam a produção de normas jurídicas**, mas não possuem força suficiente para a sua produção (ex: doutrina e jurisprudência);

↳**Fontes escritas** (lei em sentido amplo) **e fontes não escritas** (doutrina, costumes e princípios gerais do Direito).

Perceba que, a depender da doutrina adotada, a classificação varia, razão pela qual o aluno deve estar muito atento nas provas. Entenda os conceitos para "decifrar" as questões de prova e não errar.

Feitas as necessárias considerações, passamos ao estudo das fontes formais do Direito Administrativo em si.

4.1.1 – Legislação

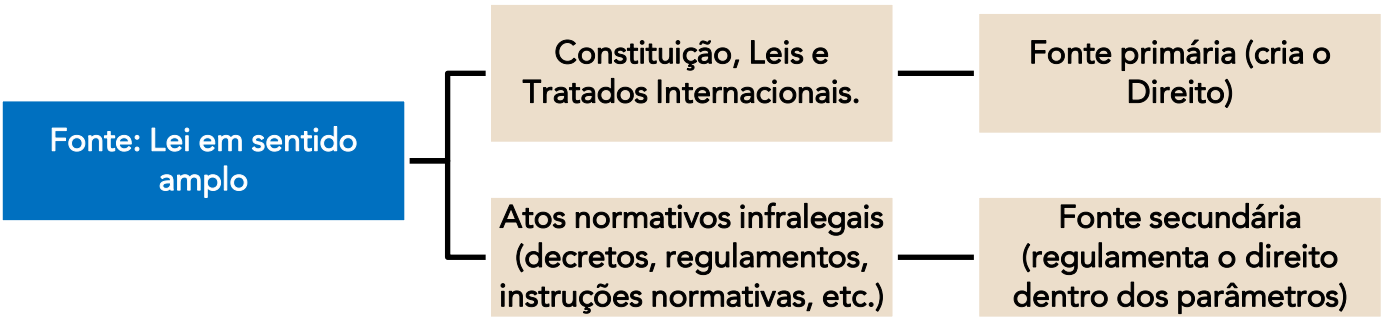
A lei como fonte formal do Direito Administrativo deve ser entendida **em sentido amplo**, considerando as normas administrativas estabelecidas na Constituição Federal, nas leis ordinárias e leis complementares, bem como nos regulamentos administrativos, nos decretos, nas medidas provisórias, dentre outros atos normativos e outros atos com força de lei, como os decretos-leis e a Medida Provisória.

É a **única fonte primária ou principal** do Direito Administrativo (incluindo aqui os tratados internacionais com força de emenda à constituição ou lei ordinária), todas as demais fontes são secundárias. Quando se fala em lei como fonte primária, deve-se incluir ainda os tratados internacionais adotados pelo Brasil que possuem força de lei.

[10] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 22.

Entretanto, essa classificação como fonte primária não é exata. A lei é o único veículo capaz de criar diretamente o Direito. Os **atos normativos infralegais**, em regra, não criam diretamente o Direito, ou seja, **não podem estabelecer direitos e obrigações diretamente (não inovam no ordenamento jurídico)**, devendo apenas regulamentar a lei dentro dos limites e parâmetros por ela estabelecidos e, por isso, **são fontes secundárias do Direito.**

Desta forma, a legislação, como fonte do direito, abarca todos os atos normativos, sejam eles constitucionais, legais ou infralegais, entretanto, **somente a Constituição Federal e a lei em sentido estrito** (aí incluídos os tratados internacionais) **são fontes diretas e primárias do Direito**, pois somente estas podem inovar no ordenamento jurídico.



4.1.2 – Jurisprudência

Consiste nas **decisões reiteradas** em um mesmo sentido proferidas pelos órgãos judiciários, formando um entendimento ou uma orientação acerca de uma determinada matéria. Trata-se de **fonte secundária do Direito**, uma vez que, em regra, não cria direitos ou obrigações, apenas interpreta as leis dizendo o Direito no caso concreto.

Nos dias atuais, a jurisprudência tem se mostrado cada vez mais importante como fonte do Direito Administrativo, em especial diante da ausência de codificação e da **força vinculante de determinados precedentes judiciais**, matéria que vem ganhando acentuada importância no Direito brasileiro.

Neste sentido, quanto às decisões judiciais vinculantes, destacam-se as **súmulas vinculantes** editadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, de acordo com o art. 103-A da Constituição Federal, possuem efeito vinculante e contra todos (*erga omnes*), vinculando as decisões judiciais e a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federados, podendo ser editada de ofício ou por provocação, mediante voto de 2/3 dos membros da Corte Suprema, após reiteradas decisões sobre a matéria.

Além disso, as **decisões proferidas pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade** (ADI, ADC, e arguição de descumprimento de preceito fundamental) também vinculam toda a Administração Pública direta e indireta de todos os Entes Federados.

Contra os atos ou decisões administrativas que contrariarem súmula vinculante ou decisões em controle concentrado de constitucionalidade é cabível reclamação que, uma vez julgada procedente, anulará o ato e determinará que o administrador edite outro em seu lugar atendendo aos comandos da súmula ou decisão judicial.

Em virtude do caráter vinculante dessas manifestações do STF, **parcela da doutrina entende que se trata de fontes primárias/principais ou diretas** do Direito Administrativo, especialmente as súmulas vinculantes, uma vez que impõem e definem condutas a serem adotadas pela Administração Pública. Fique atento nas provas!

4.1.3 – Doutrina

Trata-se de **fonte secundária do Direito Administrativo** e consiste nos **ensinamentos dos estudiosos da matéria**, que influenciam a elaboração de leis, a atuação da Administração Pública e as decisões judiciais de acordo com as teorias elaboradas pelos autores. Não possuem, entretanto, força vinculante.

Por influenciar na atuação da Administração Pública e na elaboração das leis e das decisões judiciais, a doutrina pode ser considerada uma fonte forma secundária e fonte material do Direito Administrativo, pois incentiva a produção de leis e influenciam em seu conteúdo.

4.1.4 – Costumes

De modo geral, os costumes podem ser conceituados como uma **conduta uniforme praticada de forma reiterada na sociedade que a entende como obrigatória**. São "regras" não escritas e adotadas de modo uniforme por uma comunidade ou por toda a coletividade, que tem a convicção de que aquela norma de conduta é obrigatória.

A doutrina apresenta dois elementos para que uma conduta seja considerada costume, um elemento objetivo e um elemento subjetivo.

a) **Elemento objetivo:** conduta uniforme e reiterada. Trata-se de um elemento fático, que é observado objetivamente;
b) **Elemento subjetivo:** convicção por parte da sociedade da obrigatoriedade. Trata-se de elemento que se relaciona com a subjetividade dos indivíduos.

Por outro lado, os costumes podem ser caracterizados em três espécies:

a) *secundum legem*: costume admitido ou previsto em lei;
b) *praeter legem*: costume que preenche as lacunas da lei, possuindo aplicação subsidiária à lei, ou seja, quando não houver previsão legal sobre determinado assunto, pode-se utilizar os costumes como regra de conduta. É o costume previsto no art. 4° da LINDB, que estabelece a aplicação da analogia, costumes e princípios gerais de direito pelo juiz, para decidir determinado caso, quando a lei for omissa;
c) *contra legem*: costume que viola a legislação interna.

No Direito Administrativo, temos a presença dos costumes sociais e costumes administrativos.

Os **costumes sociais** consistem na **conduta reiterada de uma comunidade que a tem por obrigatória**. Essa espécie de costume **somente terá relevância para o Direito Administrativo quando influenciarem a produção legislativa ou a jurisprudência**, razão pela qual a doutrina o entende como menor que uma fonte secundária, **seria uma fonte indireta do Direito (gravem esse termo)**. Na classificação apresentada nessa aula, os costumes sociais também fazem parte das fontes materiais.

Já os **costumes administrativos** são práticas uniformes e reiteradas adotadas pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, diante de determinada situação concreta.

Há controvérsia acerca da classificação dos costumes administrativos como fonte do Direito Administrativo. Parcela da doutrina entende que os costumes somente se tornam obrigatórios quando acolhidos pela lei. Por outro lado, prevalece o entendimento que, **ressalvado o costume *contra legem*, os costumes administrativos são fontes secundárias desse ramo do Direito**, tendo em vista que, em atenção à segurança jurídica, a Administração Pública não pode adotar conduta diferente em situação na qual sempre adotou a mesma postura, o que gera proteção ao administrado.



A lei 13.655 de 2018, que alterou a LINDB, previu, ainda que de forma implícita, os costumes administrativos como fonte desse ramo do Direito. Vejamos o que diz a lei:

Art. 23. A **decisão administrativa**, controladora ou judicial **que estabelecer interpretação ou orientação nova** sobre norma de conteúdo indeterminado, **impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição** quando indispensável para que

o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral** ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária**, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

Ao prever a necessidade de conferir segurança jurídica quando houver mudança de "orientação geral" sobre determinado tema, sendo esta considerada, dentre outras, as orientações adotadas por "prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público", entendemos que o legislador conferiu status de fonte secundária do Direito Administrativo aos costumes, uma vez que impôs o dever de observância das orientações gerais da época ao se avaliar um ato administrativo, bem como, regime de transição para decidir com base em novas interpretações ou orientações, quando indispensável ao cumprimento de modo proporcional, equânime e eficiente da decisão, sem prejuízos dos interesses gerais.

Por fim, ressalte-se que parcela da doutrina leciona que o **costume administrativo não se confunde com a praxe administrativa**, consubstanciada na **simples rotina administrativa, por lhe faltar o elemento subjetivo** para caracterização como costume, **isto é, a convicção de sua obrigatoriedade.**

4.1.5 – Princípios Gerais de Direito

Conforme visto, o art. 4° da LINDB estabelece que, na omissão da lei, os juízes decidirão o caso com base na analogia, nos costumes e princípios gerais de direito. Este último também é **fonte secundária do Direito Administrativo**, consistindo em **normas não escritas que estabelecem vetores e valores genéricos que informam o ordenamento jurídico como um todo.**

4.1.6 – Tratados Internacionais

Os tratados internacionais se tornam **fontes primárias do Direito Administrativo** a partir de sua incorporação no ordenamento jurídico pátrio.

Os tratados internacionais são incorporados no ordenamento jurídico brasileiro após sua celebração, cuja competência é do Presidente da República (art. 84, VIII, CF) e aprovação pelo Congresso Nacional (art. 49, I, CF). O estudo completo da formação e incorporação dos tratados internacionais é matéria do Direito Internacional Público.

Não obstante, a Constituição Federal previu uma forma diferenciada de incorporação dos tratados internacionais que versem sobre Direitos Humanos, ou seja, se aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos, serão equivalentes a emendas constitucionais.

Em regra, esses tratados não se relacionam com o Direito Administrativo, uma vez que versam sobre Direitos Humanos, todavia entendemos que, de forma excepcional, poderá haver pontos de contato entre essas matérias o que tornaria este tratado uma verdadeira fonte primária do Direito Administrativo, equivalente às normas Constitucionais.

Ademais, vale destacar a definição dada pelo STF que os tratados internacionais que versem sobre Direitos Humanos, mas que não foram incorporados pelo quórum qualificado da emenda à constituição, possuem força de norma supralegal, posicionando-se abaixo da constituição e acima das leis ordinárias e complementares.

Os demais Tratados Internacionais que versem sobre outras matérias possuem força de lei ordinária.



(VUNESP / PC-SP – Delegado / 2014) O conceito de Direito Administrativo é peculiar e sintetiza-se 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. A par disso, é fonte primária do Direito Administrativo

a) a jurisprudência.

b) os costumes.

c) os princípios gerais de direito.

d) a lei, em sentido amplo.

e) a doutrina.

Comentários

A alternativa A está incorreta. A jurisprudência, como fonte do Direito Administrativo, define-se como as **decisões reiteradas em um mesmo sentido proferidas pelos órgãos judiciários, formando um entendimento ou orientação acerca da uma determinada matéria**. É **fonte secundária do Direito**, uma vez que, em regra, não cria direitos ou obrigações, apenas interpreta as leis dizendo o Direito no caso concreto.

A alternativa B está incorreta. Os costumes, definidos como as **condutas uniformes praticadas de forma reiterada na sociedade que a entende como obrigatória**, são fontes secundárias do Direito. Além disso, esse conceito só é relevante para o Direito Administrativo quando se trata dos costumes administrativos. Quando se fala em costumes sociais, somente terá relevância quando influenciar a produção legislativa ou jurisprudencial, razão pela qual a doutrina o entende apenas como fonte indireta.

A alternativa C está incorreta. Conforme visto, o art. 4º da LINDB estabelece que, na omissão da lei, os juízes decidirão o caso com base na analogia, costumes e princípios gerais de direito. Este último também é **fonte secundária do Direito Administrativo**, consistindo em **normas não escritas que estabelecem vetores e valores genéricos que informam o ordenamento jurídico como um todo.**

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. A legislação é a **única fonte primária ou principal do Direito Administrativo** (incluindo aqui os tratados internacionais com força de emenda à constituição ou lei ordinária), todas as demais fontes são secundárias.

A alternativa E está incorreta. A doutrina é de **fonte secundária do Direito Administrativo** e consiste nos **ensinamentos dos estudiosos da matéria**, que influenciam a elaboração de leis, a atuação da Administração Pública e as decisões judiciais de acordo com as teorias elaboradas pelos autores.

4.2 – Competência para legislar sobre Direito Administrativo

A competência para legislar sobre Direito Administrativo possui definição diversa a depender do assunto em análise, haja vista que existe uma diversidade de temas ligados à matéria e a Constituição Federal não os distribuiu de maneira uniforme.

A regra geral é que a competência para legislar acerca do Direito Administrativo é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União editar normas gerais sobre a matéria (art. 24, §1º), aos estados suplementar a legislação federal (§2º) ou exercer competência legislativa plena quando inexistir legislação federal (§3º) e aos Municípios legislar quando houver interesse local (art. 30, I).

Entretanto, existem matérias em que o constituinte originário entendeu por atribuir competência legislativa privativa à União, no art. 22 da Lei Maior, vejamos alguns exemplos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
II - desapropriação;
III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
V - serviço postal;
(...)
X - diretrizes da política nacional de transportes;
X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
XI - trânsito e transporte;
XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
(...)
XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
(...)
XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1°, III;
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

4.3 – Interpretação do Direito Administrativo

Interpretar uma norma é **extrair o seu sentido** do texto legal. No Dirieto, **norma é diferente de sua expressão textual** **(o aspecto escrito)**. Ao se deparar com o texto do dispositivo, o intérprete, por meio das regras de hermenêutica, extrai o significado e a amplitude da norma jurídica, verificando o Direito estabelecido por ela.

Vale destacar que, ainda que um dispositivo seja de notável clareza, será necessário o exercício interpretativo. De acordo com a doutrina, **todo texto normativo exige interpretação, ainda que meramente gramatical ou literal.** Todo texto é obscuro até a sua interpretação. Desta forma, através da interpretação, extrai-se a norma jurídica contida no texto.

Texto normativo é estático, enquanto a **norma jurídica é dinâmica**, possuindo diferentes sentidos em cada contexto histórico e social.

Como exemplo, ainda que fora do âmbito do Direito Administrativo, o art. 226, § 3°, CF, que reconhecia a união estável do homem com a mulher como entidade familiar. No contexto histórico atual, a norma jurídica extraída do texto legal é no sentido de se considerar união estável homoafetiva como entidade familiar, o que não ocorria no contexto histórico passado.

Além disso, o direito não pode se desconectar da realidade. Assim, o texto legal é apenas o ponto de partida do intérprete que, por meio do exercício de interpretação, complementado com a realidade, define o sentido da norma e seu âmbito de aplicação. Neste sentido, a interpretação jurídica é contextualizada, pois o sentido da norma depende do contexto histórico, social, econômico e político em que está inserido o caso concreto em análise.

O intérprete está limitado e condicionado pelas palavras utilizadas no texto legal, que limitam as possibilidades de significado da norma. Ademais, ainda que o texto seja impreciso, é possível se extrair de sua expressão uma certeza negativa (situações que certamente não estão inseridas no seu conceito), uma certeza positiva (situações que, com certeza, se encaixam no seu conceito) e uma "zona cinzenta". Esta última, também chamada de "zona de incerteza" ou "zona de penumbra", se encontra entre a zona de certeza positiva e negativa e consiste na área que demanda maior criatividade do intérprete.

De acordo com Rafael Oliveira[11] **duas teorias buscam fundamentar a teoria da interpretação**:

a) ***Mens legislatoris* (teoria subjetiva):** essa teoria entende que a interpretação busca compreender a vontade do legislador ao produzir a lei analisada;
b) ***Mens legis* (teoria objetiva):** assevera que o objetivo da interpretação é encontrar a vontade da lei e não do legislador.

Prevalece no Direito brasileiro a teoria objetiva (*mens legis*), tendo em vista que é impossível admitir a existência de uma vontade do legislador consagrada no texto da lei. Ademais, a vontade do legislador estaria restrita ao contexto histórico e socioeconômico em que ele estava inserido ao produzir a lei (estático), ao contrário da vontade da lei, que se mostra contextualizada ao momento de sua aplicação.

A doutrina ainda aponta diversas formas de classificação da interpretação do Direito Administrativo.

Quanto à origem, pode ser autêntica, judicial e doutrinária:

a) Autêntica: realizada pelo próprio legislador que elabora a norma ("lei interpretativa") destinada a interpretação de outro texto normativo. Pode ocorrer no próprio texto da lei interpretada ou em outra lei;
b) Judicial: realizada pelos juízes e tribunais, por meio das decisões judiciais;

[11] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 29.

c) Doutrinária: realizada pelos estudiosos do Direito Administrativo.

Quanto aos métodos de interpretação, existem diversas categorias apontadas pela doutrina. Demonstraremos as mais importantes para concursos públicos:

a) Literal ou gramatical: trata-se da interpretação que busca compreender os significados das palavras utilizadas no texto da lei;
b) Histórica: leva em consideração o momento histórico em que a lei foi produzida;
c) Lógica: busca conferir harmonia lógica à norma administrativa;
d) Sistemática: busca compreender o significado do texto levando em consideração todo o sistema jurídico relacionado, uma vez que o ordenamento jurídico é dotado de unidade e harmonia;
e) Teleológica: busca compreender a finalidade da lei no momento de sua aplicação.

Por outro lado, ao interpretar as normas de Direito Administrativo, o intérprete deve ainda observar determinados **pressupostos característicos deste ramo do Direito**, tendo em vista as suas peculiaridades. Neste sentido, deve-se observar aos seguintes pressupostos:

- **Desigualdade jurídica entre a Administração Pública e os administrados:**

Na interpretação do Direito Administrativo, deve ser levado em consideração as prerrogativas inerentes à Administração Pública, fundamentadas na busca pelo interesse público.

Ao contrário do Direito Civil, em que a igualdade entre as partes prevalece, no Direito Administrativo vigora justamente o contrário, ou seja, há evidente desigualdade entre o Ente Público e o particular. A Administração Pública está em posição de superioridade jurídica. Desta forma, sempre que se observar um conflito entre o interesse do particular e o interesse público, este último deve prevalecer, sendo o objetivo principal da Administração Pública o bem comum.

- **Presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos:**

Um dos princípios da Administração Pública é a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, em que os fatos narrados pelo Agente Público ao praticar um ato administrativo se consideram verdadeiros e o ato em si é considerado como em harmonia com o ordenamento jurídico. Trata-se de presunção relativa, cabendo prova em contrário. Entretanto, o ônus da prova é do particular interessado que deverá demonstrar a inveracidade dos fatos narrados ou a ilegitimidade do ato.

Desta feita, ao interpretar as leis administrativas em um determinado caso concreto, o intérprete deve levar em consideração o princípio em tela, considerando, até prova em contrários, que o ato administrativo praticado é dotado de veracidade e legitimidade.

➢ **Necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público:**

O administrador não deve atuar exclusivamente como intérprete da lei. Deve-se, outrossim, possuir a **liberdade** para, dentro dos limites e parâmetros legais, **definir a melhor atuação para atingir o interesse da coletividade** em cada situação concreta.

Neste ponto, antes de se utilizar dos critérios jurídicos de interpretação das normas administrativas, o intérprete deve observar os princípios em tela. Somente ao levar em consideração os três pressupostos estudados é que se poderá utilizar os demais critérios de interpretação.

Por fim, a lei 13.655 de 2018, ao incluir novos dispositivos na LINDB, estabeleceu novos parâmetros para interpretação das normas administrativas. Vejamos o que diz a lei:

> Art. 22. Na **interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas** a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1° Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.
>
> § 2° Na aplicação de sanções, serão **consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente**.
>
> (grifo nosso)

4.4 – Integração do Direito Administrativo

É impossível que o legislador, por mais capacitado que seja, preveja todas as circunstâncias possíveis de verificação na sociedade, o que decorre da própria limitação humana e da complexidade da vida em comunidade. Neste sentido, o ordenamento jurídico possui lacunas, ou seja, vazios normativos, situações da vida em que não há uma norma regulamentando a conduta a ser adotada.

Desta forma, é necessária a utilização de técnicas ou instrumentos para preenchimento dessas lacunas, o que se denomina de integração do Direito. O art. 4° da LINDB estabelece os instrumentos para integração do ordenamento jurídico, são eles a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Passemos então ao estudo da analogia, tendo em vista que os costumes e os princípios gerais de direito já foram estudados no tópico das fontes do Direito Administrativo.

4.4.1 – Analogia

Decorre da máxima de que "onde existe a mesma razão, deve ser aplicada a mesma disposição" (*ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositivo*), decorrente do princípio da igualdade. Assim, quando houver uma lacuna em razão da ausência de norma específica para regulamentar determinada situação, deve-se utilizar a norma jurídica aplicável a situação semelhante.

Existem duas espécies de analogia:

a) **Analogia *legis* ou legal:** aplica-se um dispositivo específico que regula caso semelhante ao caso concreto analisado, que não é regulado;
b) **Analogia *juris* ou jurídica:** o julgador ou administrador busca no ordenamento jurídico como um todo (e não em uma norma específica) a norma que será aplicada ao caso.

Ambas as espécies de analogia são utilizadas no Direito brasileiro para integração do ordenamento jurídico. Entretanto, no Direito Administrativo, deve-se dar prioridade para a utilização de normas de direito público, preferencialmente normas do Direito Administrativo.

Além disso, não se pode utilizar a analogia para impor sanções a agentes públicos ou gravames aos particulares no que diz respeito ao poder disciplinar e ao poder de polícia respectivamente.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5 – ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estudados os aspectos do Direito Administrativo como ramo jurídico autônomo, é necessário o estudo das pessoas que estão sujeitas às suas normas e as principais diferenciações realizadas pela doutrina.

5.1 – Estado

Estado é uma instituição organizada de forma política, social e jurídica, dotada de personalidade jurídica de direito público, consistindo em uma **pessoa jurídica territorial soberana**, sujeita às normas da Lei Máxima do país (normalmente uma Constituição) **e formada por três elementos que lhe são inerentes:**

a) **Povo (elemento humano)**
b) **Território (elemento físico)**
c) **Soberania ou governo soberano (elemento jurídico)**

Este último elemento, o governo soberano, consiste na ausência de submissão do Estado nacional a qualquer outro governo de qualquer que seja o país. **O Estado soberano é aquele que possui a autoridade para produzir sua própria Constituição e suas leis e as fazer cumprir em seu território**. Possui, portanto, o poder de auto-organização e autodeterminação.

Ademais, o reconhecimento dos Estados estrangeiros da soberania de um País não é requisito ou elemento indispensável para que se caracterize como Estado soberano. Embora o senso comum se conduza neste sentido, a verdade é que, para que se caracterize como Estado soberano, basta a existência dos três elementos relacionados acima.

No Brasil, todos os Entes Federados materializam o Estado, ou seja, o Estado nacional (a República Federativa do Brasil) é formado pela união indissolúvel da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Estado é um Ente Público personalizado. Trata-se de pessoa jurídica de Direito Público, nos termos do art. 40 e 41 do Código Civil, relacionando-se externamente com outros Estados estrangeiros e internamente, como sujeito de direitos e obrigações.

A organização política do Estado nacional é matéria do Direito Constitucional, que estuda a divisão política do território, a distribuição de competência entre os Entes Federados, a organização dos Poderes, dentre outros.

O Estado é o responsável pela organização e pelo controle social, uma vez que é o detentor do monopólio legítimo do uso da força. Além disso, pode atuar tanto na esfera pública quanto na esfera privada; entretanto, nunca deixará de ser uma Pessoa Jurídica de Direito Público, restando superada a teoria da dupla personalidade do Estado.

- **Estado de Direito**

O **Estado de Direito é o Estado soberano que se sujeita às normas jurídicas que ele mesmo editou** como representante do titular legítimo do poder: a sociedade. **Neste sentido, prevalecem as normas jurídicas gerais e abstratas, e não a vontade do governante.** Essas normas jurídicas estão escalonadas hierarquicamente, com a Constituição Federal no topo da pirâmide, seguida das leis ordinárias e complementares.

De acordo com Marçal Justen Filho[12], a ideia de Estado de Direito surge em oposição ao arbítrio estatal, com origem na Alemanha do século XIX, envolvendo a conjugação de três postulados fundamentais:

a) Tripartição dos poderes: funções atribuídas a órgãos diversos, não se concentrando nas mãos de um único detentor. Insere a ideia de pesos e contrapesos, limitando o poder de cada um desses órgãos.
b) Princípio da legalidade: submissão do Estado ao governo das leis, somente atuando quando autorizado pela lei.
c) Universalização da Jurisdição: assegura o controle judicial de todos os atos administrativos, permitindo a responsabilização dos sujeitos que atuarem em desconformidade com a lei.

Evoluindo, tem-se **o Estado Democrático de Direito**, que consagra a participação popular nas decisões administrativas e a proteção dos direitos e garantias fundamentais. Diz-se democrático o Estado que não exclui a população do processo de tomada de decisões, especialmente a eleição dos governantes. Ademais, com a evolução social e jurídica, incluiu-se no conceito de democracia, além da participação popular, a defesa dos direitos fundamentais. Logo, somente será democrático o Estado que não viole e que atue positivamente para garantir esses direitos.

Atualmente, já se fala em uma evolução da democracia, passando da simples participação para a busca pelo consenso. Trata-se de uma participação mais intensa da sociedade na tomada de decisões.

Essa ideia se fundamenta no fato de que os cidadãos não são meros súditos ou servos do Estado. O povo é o verdadeiro titular do Poder. A atribuição dos governantes para tomar decisões somente ocorre porque lhe foi atribuída pelo povo, a fim de que se decida em favor da coletividade.

5.1.1 – Formas de Estado

O Estado ainda pode se apresentar de duas formas: Estado Unitário e Estado Federado.

O Estado Unitário é aquele que concentra o poder decisório em um poder político central. Há, portanto, uma centralização política. Podem até existir órgãos descentralizados, mas estes possuem atribuições meramente executivas das decisões tomadas pelo poder central.

---

[12] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 13. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. P. 19.

O Estado Federado, por outro lado, modelo adotado pelo Brasil, possui uma descentralização política, tendo em vista que os diversos Entes Federados existentes possuem competências definidas pela Lei Maior, coexistindo em harmonia.

A relação entre os Entes Federados no Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é de coordenação, não havendo subordinação entre eles. Em verdade, cada um atua nas competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal. Cada esfera da Federação é dotada de autonomia política, financeira e administrativa.

Há, portanto, Administrações Públicas nas diversas esferas da Federação, existindo a Administração Pública federal, Administração estadual, Administração distrital e Administração municipal.

A forma federativa de Estado é cláusula pétrea, prevista no art. 60, §4°, I da CF.

Por fim, esses conceitos são aprofundados no estudo do Direito Constitucional. A função do Direito Administrativo é apenas situar o aluno quanto ao assunto.

5.1.2 – Poderes do Estado

Conforme se estuda em Direito Constitucional, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente (art. 1°, parágrafo único, CF).

A expressão "poder" possui diversos sentidos no Direito brasileiro. Em **acepção objetiva, é uma estrutura organizacional do Estado**, estabelecida pela Constituição, que também define as suas competências, **composta por bens e sujeitos e dotada de elevado grau de independência** em face das outras estruturas organizacionais estatais (poderes).

Trata-se de poderes estruturais e organizacionais do Estado. Consistem em instituições essenciais para o Estado Democrático de Direito. **Não se confundem com os poderes administrativos, que consistem nos instrumentos** previstos em favor da Administração Pública para consecução do interesse público.

Quanto aos poderes estruturais, **o Brasil adotou a clássica teoria da tripartição dos poderes (ou funções)** do Estado.

Neste sentido, a Constituição Federal do Brasil prevê, em seu art. 2°, que os poderes estruturais são os Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. Trata-se do princípio da separação dos poderes. Alguns doutrinadores, todavia, preferem a expressão "harmonia entre os poderes", rechaçando a ideia de uma separação total.

Em verdade, o poder é uno, indivisível e indelegável, não havendo que se falar em sua "tripartição". O que ocorre é que o poder uno é exercido por órgãos distintos que exercem diferentes funções.

Cada um desses poderes possui sua atividade principal e atividades secundárias, tudo conforme distribuição constitucional. Vale destacar que cada Estado soberano estabelece a sua ordem jurídica organizando essas funções, de maneira que a repartição das atribuições dos poderes estruturais não é uniforme no mundo globalizado.

No Brasil, ao Poder Legislativo são atribuídas as funções de produzir leis e de fiscalização do Poder Executivo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, CF).

Ao poder Judiciário, compete a função jurisdicional, que consiste em dizer o direito no caso concreto, a fim de pacificar a sociedade em razão dos conflitos existentes, por meio de uma decisão com atributo de definitividade, tendo em vista a formação a coisa julgada.

Ao Poder Executivo compete a atividade administrativa, que consiste na implementação das determinações da lei, com a finalidade de suprir as necessidades coletivas e promover utilidades e comodidades públicas. Trata-se da **função Administrativa**.

Não obstante, é evidente que os poderes estruturais não exercem apenas as suas funções típicas. Cada poder exerce principalmente a sua finalidade constitucional, mas também atua por meio de funções atípicas.

Desta forma, o Poder Legislativo também exerce função administrativa de forma atípica ao realizar, por exemplo, uma licitação para compra de materiais ou contratações de serviços essenciais à sua atividade. Também pode-se citar a realização de concursos públicos, a gestão dos seus servidores, o processo administrativo disciplinar, dentre outros. O Poder Legislativo também exerce de forma atípica a função jurisdicional, podendo ser citado o caso do Senado Federal, a quem compete processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, I, CF).

O Poder Judiciário também exerce função administrativa de forma atípica nos mesmos termos do Poder Legislativo. Ademais, exerce a função legislativa ao editar o seu regimento interno, norma de caráter geral e abstrato.

O Poder Executivo, por sua vez, exerce função legislativa de forma atípica ao editar medidas provisórias ou leis delegadas (arts. 62 e 68 da CF). Alguns doutrinadores citam ainda o exercício de função jurisdicional pelo Poder Executivo ao julgar demandas administrativas, apreciando defesas e recursos. Todavia, esse julgamento não é dotado do caráter de definitividade, inerente à função jurisdicional.

Entretanto, para o exercício das **funções atípicas, é imperioso que exista previsão expressa na Constituição** Federal.

ÓRGÃO	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
Poder Executivo	↳Função administrativa.	↳Atividade legislativa: Medidas provisórias e leis delegadas.
Poder Legislativo	↳Legislar e fiscalizar o executivo com o auxílio do Tribunal de Contas.	↳Atividade administrativa: organização do órgão, licitação, concurso público, etc. ↳Atividade jurisdicional: julgar determinados detentores de cargos políticos por crime de responsabilidade (ex: art. 52, I, CF).
Poder Judiciário	↳Dizer o direito no caso concreto com caráter de definitividade.	↳Atividade administrativa: organização do órgão, licitação, concurso público, etc. ↳Atividade legislativa: elaborar o regimento interno.

Por fim, há ainda quem identifique uma **Função Política ou de Governo**, que seria responsável pelos atos jurídico-políticos do Estado que não se enquadram nas funções legislativas, administrativas e jurisdicionais. Exemplo dessa função é a sanção e veto, declaração de guerra, decretação de estado de calamidade pública, dentre outros. Nesses casos, a atuação do Estado é voltada para a **gestão superior da vida estatal**, possuindo caráter eminentemente político. Esta atuação estatal não estaria sujeita ao controle do Poder Judiciário, cabendo apenas a verificação de danos individuais decorrentes da ação política. Todavia, essa conclusão é criticada por parcela da doutrina, tendo em vista que a lei não pode excluir qualquer ação da apreciação do Poder Judiciário (art. 5°, XXV, CF).

5.1.3 – Função Administrativa

De acordo com Rafael Oliveira[13], a dificuldade de apresentar um conceito de função administrativa, decorrente da pluralidade de atividades que se inserem nesta expressão (poder de polícia, serviço público, fomento, regulação, função regulamentar, dentre outros), levou os Administrativistas a

[13] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 7. Ed. São Paulo: Método, 2019. P. 4

caracterizá-la de forma residual, ou seja, engloba, de forma geral, todas as atividades não legislativas e não judiciais.

Diversos critérios foram utilizados pela doutrina para caracterizar a função administrativa:

a) **Critério subjetivo ou orgânico:** leva em consideração o sujeito, o órgão, a entidade e o agente que realiza a função;
b) **Critério material:** examina-se o conteúdo do ato, ou seja, se está atendendo uma necessidade, utilidade ou comodidade pública;
c) **Critério formal**: considera o regime jurídico em que a função está sendo exercida, ou seja, será função administrativa se a atividade está sendo realizada sob o regime jurídica público.

Esses critérios isoladamente são insuficientes, pelo que a doutrina tem preferido a utilização do critério residual ou a conjugação dos critérios material e residual.

> De acordo com Marçal Justen Filho[14]:
> "*A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesse essenciais, relacionados com a realização de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, exercitados sob regime jurídico infralegal e que se exteriorizam em decisões destituídas de natureza jurisdicional.*"

Ademais, as **tarefas precípuas da Administração** Pública extroversa (atividade administrativa que atinge diretamente os cidadãos) são as seguintes: a) Fomento; b) Intervenção Administrativa; c) Polícia Administrativa; e d) Serviços Públicos.

Vale destacar que parcela minoritária da doutrina inclui ainda, além das atividades citadas acima, a regulação como atividade típica da Administração Pública.



Tarefas precípuas: FIPS

Fomento
Intervenção
Polícia
Serviços Públicos

[14] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 13. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. P. 19.

Por fim, alguns autores defendem que a função administrativa é composta por **atividades finalísticas** (fomento, intervenção, polícia e serviços públicos) e **por atividades meio** (atividades acessórias, tais como: a) manutenção, composição e o aparelhamento material e humano; b) edição de atos normativos; e c) decisões administrativas que resolvem conflitos sem força de definitividade.

5.2 – Governo

O Governo não se confunde com o Estado. Em verdade, Governo é um dos elementos essenciais do Estado, que consistem em um povo situado em território determinado e sujeito a um governo soberano.

Governo é a cúpula diretiva do Estado, que realiza as escolhas políticas primárias, não se relacionando diretamente com a satisfação de necessidades essenciais da coletividade, atividades típicas da função administrativa. A atividade de governo traduz o exercício da soberania nacional por meio da definição de decisões políticas mais gerais, que exerce a direção suprema e geral do Estado.

A doutrina ainda faz distinção entre **governo em sentido subjetivo**, que consiste na cúpula diretiva do Estado, e **governo em sentido objetivo ou material**, consubstanciado na atividade diretiva do Estado.

5.2.1 – Formas de Governo

Diz respeito à relação entre governantes e governados, assim como a forma em que se dá a instituição (aquisição) e transmissão do poder.

- **Monarquia:** Caracterizada pela hereditariedade, vitaliciedade e ausência de prestação de contas (irresponsabilidade do monarca);
- **República:** Caracterizada pela eletividade, temporalidade dos mandatos e pela prestação de contas e responsabilização dos governantes.

5.2.2 – Sistemas de Governo

O estudo dos sistemas de governo leva em consideração o modo como se dá a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no exercício das funções governamentais. Neste caso, temos dois sistemas, o presidencialismo e o parlamentarismo.

- **Presidencialismo:** Predomina a divisão dos poderes, que são independentes e harmônicos entre si. O Presidente da República exerce as funções cumulativas de Chefe de Estado e Chefe de Governo, cumprindo mandato fixo, independentemente da confiança do Poder Legislativo para investidura e exercício no cargo. Por outro lado, o Poder Legislativo não

está sujeito à dissolução por parte do Chefe do Poder Executivo, pois os parlamentares são eleitos por tempo determinado. É o sistema adotado pelo Brasil.

- **Parlamentarismo:** Predomina uma colaboração entre o Executivo e o Legislativo. O Poder Executivo é divido em chefia de Estado, exercida pelo Presidente ou Monarca e chefia de Governo, exercida pelo Primeiro Ministro ou Conselho de Ministros. O Primeiro Ministro pode ser eleito pelo parlamento ou indicado pelo Chefe do Executivo, todavia, dependerá da confiança do Poder Legislativo para se manter no cargo, podendo ser destituído em caso de perda da confiança pelo parlamento. Por isso, os membros do governo não possuem mandato por prazo determinado, mas tão-somente a confiança do parlamento. Por outro lado, o Governo pode dissolver o Parlamento se entender que este perdeu a confiança do povo, convocando novas eleições extraordinárias.

Vale destacar que o estudo do Estado, formas e poderes de estado, governo e as formas e sistemas de governo devem ser aprofundados no Direito Constitucional. O estudo dessas matérias no Direito Administrativo é instrumental, de forma a auxiliar na compreensão dos assuntos relacionados à Administração Pública.

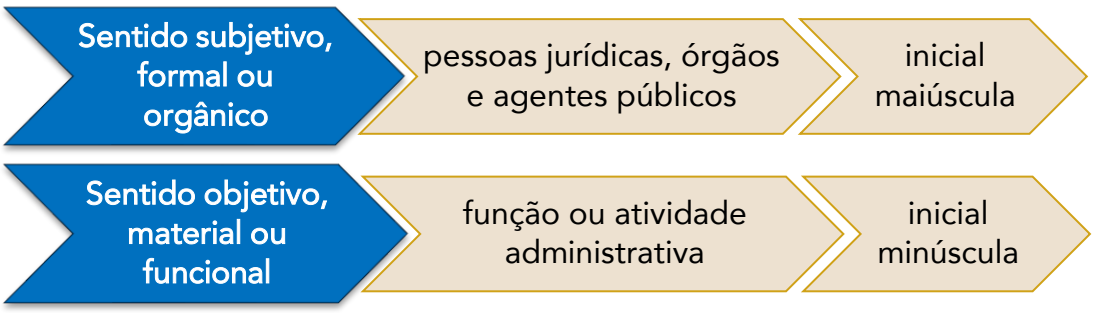
5.3 – Conceito de Administração Pública e diferença para Governo

A expressão Administração Pública, por sua vez, pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex.: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.
- **Sentido objetivo, material ou funcional:** é a própria **função ou atividade administrativa.** Ex.: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Quando se escreve **Administração Pública** com as **iniciais maiúsculas**, está se referindo ao seu **sentido subjetivo/formal/orgânico**, haja vista que é um nome pessoal. Por outro lado, quando se expressa **administração pública** com **iniciais minúsculas**, há menção da **função administrativa**, ou seja, seu **sentido objetivo/material/funcional.**





Quando se refere à **Administração Pública** em sentido subjetivo/formal/orgânico (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** em sentido objetivo/material/funcional (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

O Brasil adotou o **critério formal** de Administração Pública. Assim, **somente faz parte da Administração em sentido formal as entidades que a lei assim considera**, independentemente da atividade exercida. Neste molde, existem entidades privadas que exercem atividade econômica que fazem parte da Administração Pública em sentido formal (sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica) e entidades privadas que exercem atividade social que não fazem parte da Administração Pública (entidades do terceiro setor).

A Administração Pública é estudada, essencialmente, no campo da organização administrativa. Já a administração pública (iniciais minúsculas) é estudada no campo das atividades internas (instrumentais) ou externas (finalísticas). Pode ser classificada ainda como administração pública introversa (cuida do interesse público secundário → organização interna, interesses patrimoniais etc.) e administração pública extroversa (cuida do interesse público primário → poder de polícia, serviços públicos, etc.).

Uma outra classificação que se faz quanto à Administração Pública é em sentido amplo e sentido estrito. **Em sentido amplo**, Administração Pública **engloba os órgãos de governo** que exercem função política e os órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública que exercem função administrativa. Já **em sentido estrito**, somente inclui os órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública que exercem exclusivamente função administrativa.

Neste ponto, classifica-se ainda os sentidos amplo e estrito em objetivamente considerado e subjetivamente considerado. Quando se refere à consideração objetiva está se referindo à função estudada. Por outro lado, a consideração subjetiva diz respeito às pessoas que exercem as funções administrativas ou de governo. A classificação pode ser resumida da seguinte forma:

- **Sentido amplo objetivo**: engloba as funções de governo e a função administrativa.
- **Sentido amplo subjetivo**: engloba os órgãos de governo e administrativos.

- **Sentido estrito objetivo**: refere-se apenas à função administrativa.
- **Sentido estrito subjetivo**: refere-se apenas aos órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos administrativos.

A doutrina tem se debruçado na discussão acerca da diferença entre Administração e Governo. A primeira seria responsável pelos atos administrativos, enquanto o segundo edita atos políticos. Todavia, conforme já visto, a distinção é complexa, tendo em vista a existência de características políticas nos atos administrativos e características administrativas nos atos políticos.

De acordo com a doutrina, resumidamente, podemos citar as seguintes distinções:

Administração	Governo
↳Compreende os agentes, órgãos e as entidades que integram a estrutura administrativa	↳Compreende os agentes, órgãos e as entidades que integram a estrutura constitucional do Estado (Poder Executivo, principalmente, e o Legislativo)
↳Exercício de poderes administrativos (polícia, hierárquico, disciplinar, normativo)	↳Exercício de poder político (direção superior do Estado), principalmente na relação de um Poder com outro ou do Estado com outros países
↳Estudada pelo Direito Administrativo	↳Estudado pelo Direito Constitucional
↳Todos os Poderes Estruturais exercem função administrativa em certa medida	↳ Governo é exercido preponderantemente pelo Poder Executivo, mas há participação do Poder Legislativo



VUNESP / PC-SP – Delegado / 2018) O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo correto afirmar que:

a) sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.

b) sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.

c) sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.

d) sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.

e) sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

Comentários

A **alternativa A** está incorreta. A expressão Administração Pública pode ser empregada em dois sentidos:

Sentido subjetivo, formal ou orgânico: são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa. Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Logo, sob o sentido formal, Administração Pública e o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que integram a Administração.

A **alternativa B** está incorreta. Sob s**entido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia

A **alternativa C** está incorreta. expressão Administração Pública pode ser empregada em dois sentidos:

Sentido subjetivo, formal ou orgânico: são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa. Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. Quando se refere à **Administração Pública** (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

Assim, sob o **sentido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

A alternativa E está incorreta. Sob o **sentido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

6 – SISTEMAS DE CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

Sistema de controle da atuação administrativa é o regime jurídico adotado por cada Estado Soberano para o controle dos atos administrativos considerados ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público. Existem dois sistemas principais que, embora sofram variação a depender do país, possuem características em comum.

6.1 – Sistema francês ou sistema do contencioso administrativo (dualidade de jurisdição)

Nesse sistema, cujo precursor é a França, existem dois órgãos que exercem a jurisdição: a justiça especial do contencioso administrativo e a justiça comum. Neste sistema, **a justiça comum está proibida de processar a julgar demandas que tenham por objeto a anulação de um ato administrativo** por ilegalidade ou ilegitimidade. Esse tipo de demanda deve ser julgado pela **jurisdição especial do contencioso administrativo, formada por tribunais de natureza administrativa** (na França é exercido pelo Conselho de Estado).

Esse sistema é fundamentado na **separação dos poderes de forma absoluta**. Os defensores desse sistema sustentam que o Poder Judiciário não pode interferir nas questões relativas à Administração Pública, sob pena de violação da tripartição dos poderes.

As críticas que são feitas a esse sistema se referem a imparcialidade das decisões do contencioso administrativo, tendo em vista que o órgão administrativo competente por julgar essas demandas faz parte do Poder que editou o ato questionado.

6.2 – Sistema inglês ou sistema da jurisdição única (jurisdição una ou unicidade de jurisdição)

O sistema da jurisdição única estabelece que todas as demandas, sejam elas privadas ou administrativas, estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário. Apenas o Poder Judiciário **é competente para dizer o direito no caso concreto de forma definitiva, com força de coisa julgada material**, ou seja, suas decisões não podem mais, em regra, serem alteradas.

Vale destacar que a Administração Pública não está proibida de julgar casos relativos à sua atuação por meio de um procedimento em contraditório. Entretanto suas decisões estão sujeitas à análise do Judiciário.

As decisões administrativas formam coisa julgada meramente formal, ou seja, não podem mais ser objeto de discussão na esfera administrativa. Todavia, o interessado pode levar a questão à apreciação do Poder Judiciário.

Por isso, afirma-se que apenas o Poder Judiciário exerce jurisdição em sentido próprio.

6.3 – O sistema adotado pelo Brasil

O Brasil adotou o sistema da jurisdição única (sistema inglês), em que todos os litígios (privados ou administrativos), estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário, desde que provocado, que é o único com atribuição de dizer o direito no caso concreto por meio de uma decisão com caráter de definitividade.

No Brasil vigora o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5°, XXXV, CF, estabelecendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. É uma garantia fundamental previsto em cláusula pétrea.

Não obstante, o fato de o Brasil ter adotado o sistema da jurisdição única, não retira da Administração Pública a possibilidade de controlar os seus próprios atos. Pelo contrário, ela tem o poder-dever de anular os atos administrativos ilegais e o poder de revogar os atos administrativos inconvenientes ou inoportunos, seja por meio de provocação ou por iniciativa da própria administração (de ofício).

Trata-se do princípio da autotutela administrativa, consagrado na lei 9.784/99, art. 53 e na jurisprudência do STF, por meio da súmula n° 473:

> Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

> **Súmula 473, STF:** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O que esse sistema determina é que as decisões administrativas não são dotadas de definitividade e fazem coisa julgada apenas formal, ou seja, não podem ser revistas na esfera administrativa. Entretanto, as decisões administrativas podem ser controladas pelo Poder Judiciário, que decide de modo definitivo, cuja decisão faz coisa julgada material.

Ademais, ainda que iniciado o processo administrativo para apreciar questão relativa à atividade administrativa, pode o interessado propor ação perante o Poder judiciário, mesmo que o processo administrativo não tenha tido uma conclusão.

Em regra, o sistema adotado pelo Brasil veda a exigência de submissão do pleito à via administrativa ou o esgotamento da esfera administrativa como condição para propositura de ação judicial, tendo em vista o livre acesso à jurisdição consagrado pela Constituição Federal. Por este motivo, **não mais se admite no Brasil a "jurisdição condicionada" ou "instância administrativa de curso forçado"**.

Entretanto, existe uma **exceção** prevista pela Constituição Federal. Trata-se da questão submetida à Justiça desportiva, prevista no art. 217, §§1° e 2°, CF/88: "O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei." E "A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final."

Existem outras situações em que o acesso ao judiciário é condicionado, mas não podem ser consideradas exceções, tendo em vista as peculiaridades de cada caso. Vamos analisar cada um deles:

a) **Reclamação constitucional proposta no STF por ato ou omissão administrativa que contrarie súmula vinculante** (art. 7°, §1°, da Lei Federal n° 11.417/2006): Neste caso, o acesso ao judiciário não é vedado até o esgotamento das instâncias administrativas. Em verdade, o que a lei veda é apenas um meio de acesso ao Poder Judiciário, qual seja, a Reclamação Constitucional. Todavia, outros meios estão disponíveis ao jurisdicionado, tal como a ação ordinária e o mandado de segurança, a depender do caso.
b) **Habeas data**: O art. 8°, parágrafo único, da lei 9.507/97 estabelece que a propositura do Habeas Data, pressupõe a demonstração do indeferimento ou a omissão administrativa em atender pedido de informações pessoais ou retificação de dados. Entretanto, não se trata de vedação de acesso direto ao judiciário. Na verdade, trata-se de verdadeira condição da ação, sem a qual não se verifica o interesse de agir, haja vista que o Administrado poderia

obter a informação pelas vias administrativas, sob pena de o Poder Judiciário se tornar via ordinário para obtenção dessas medidas.

c) **Ações judiciais contra o INSS para a concessão de benefícios previdenciários:** O STF, no RE 631.240 estabeleceu o seguinte: a) Para ingressar com ação judicial postulando benefício previdenciário, é necessário prévio requerimento administrativo perante o INSS com o indeferimento do pedido ou que o prazo para sua análise seja excedido; b) a exigência não prevalece quando o entendimento da Autarquia Previdenciária seja notório e reiteradamente contrário ao pedido do postulante e nos casos de revisão, reestabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, uma vez que a Administração tem o dever de conceder o benefício mais vantajoso possível.
Entretanto, neste caso, não há instância administrativa de curso forçado. Em verdade, há mera aplicação das condições da ação, consistente **na necessidade de interesse de agir**, sob pena de se transformar o Judiciário em via administrativa ordinário para concessão de benefícios. De acordo com a Corte Suprema, a instituição de condições da ação é compatível com o art. 5°, XXXV, CF, ou seja, o princípio do livre acesso à jurisdição.

RESUMO

❍ **CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**: conjunto de regras e princípios que tem por objeto a organização e o funcionamento das pessoas e órgãos da Administração Pública, a gestão de seus bens, a regulamentação da relação com seus agentes públicos e com os administrados, no exercício da função administrativa (incluindo-se o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos), possuindo como finalidade concretizar o interesse público.

Os critérios de definição do conceito de Direito Administrativo são:

↳ **Legalista, exegético, empírico ou caótico:** Estuda as leis administrativas e os atos normativos de um Estado. Crítica: Negligência à doutrina e a jurisprudência.
↳ **Poder Executivo:** Estuda as normas relativas às atividades exercidas pelo Poder Executivo. Crítica: Ignora o exercício de função administrativa pelo Legislativo e Judiciário de forma atípica.
↳ **Relações Jurídicas:** Estuda as normas que regulamentam a relação jurídica da Administração Pública com os particulares. Crítica: O Estado possuí outras atividades além das relações com os particulares e outros ramos jurídicos também regulamentam a relação do Estado com os particulares.
↳ **Serviço Público:** É a regulamentação jurídica do serviço público. Crítica: O serviço público não é a única atividade realizada pelo Estado.
↳ **Teleológico/Finalístico:** Regulamenta as atividades relacionadas ao fim almejado pelo Estado (interesse público). Crítica: Insuficiente, pois se esquece das atividades meio (interesse Público secundário).

↳ **Negativista/Residual:** Regulamenta toda a atividade que não foi regulamentada por outro ramo do direito. Crítica: Um ramo autônomo do direito não pode ser conceituado de forma residual. Seu objeto é bem delimitado.
↳ ***Puissance Publique*:** Regulamenta a atividade relacionada aos atos de império do Estado. Somente se relaciona com os atos de autoridade. Crítica: O Direito Administrativo também se preocupa com atividades que não são praticadas com autoridade (atos de gestão).
↳ **Administração Pública:** O Direito Administrativo corresponde ao conjunto de princípios e normas que regem a Administração Pública. Crítica: Existem regras de direito privado que também se aplicam à Administração Pública.
↳ **Funcional:** Estuda a função administrativa exercida pelo Executivo, Legislativo e Judiciário e pelos particulares por delegação estatal. → É o critério adotado pela doutrina majoritária.

Há ainda critérios para a definição do objeto do Direito Administrativo:

↳ **Distinção entre Direito Administrativo e ciência da administração:** A **ciência da administração** é **uma ciência social** que estuda e sistematiza as técnicas e estratégias para a gestão governamental. Define técnicas e estratégias para planejamento, organização e execução de tarefas para melhoria da governança. **Direito Administrativo é ciência jurídica** que estuda as regras e princípios relacionados ao exercício da função administrativa exercida pelo Poder Público. Essas duas ciências foram estudas de modo uniforme, até a sua posterior separação, com o reconhecimento do Direito Administrativo como ramo autônomo do direito.
↳ **Critério técnico-científico:** O **critério técnico-científico, um método sistemático e científico de estudo para definir os institutos específicos do Direito Administrativo e seus princípios informativos**. Foi um **rompimento com a escola legalista.**

❍ EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Surge com a necessidade de se limitar a atuação do Estado. A origem do Direito Administrativo está relacionada com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e o surgimento do Estado de Direito.

A gênese deste ramo do direito remonta ao célebre julgamento do caso blanco (*arrêt blanco*), de 1873, e a "certidão e nascimento" é a lei do 28 *pluviose*, do ano VIII de 1800.

Embora seja possível dizer que as normas administrativas sempre existiram, a gênese do Direito Administrativo, como sistema jurídico autônomo de normas e princípios, relacionado com o Direito Público, somente se observou com a instituição do Estado de Direito.

Na evolução da Administração Pública, tem-se o seguinte:

Estado liberal (absenteísta) → Estado Social (*welfare state*) → Estado pós-social ou subsidiário.

❍ RELAÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO COM OS DEMAIS RAMOS DO DIREITO

O Direito Administrativo se relaciona, em maior ou menor medida, com os demais ramos do Direito, possuindo diversos pontos de contato, seja por institutos jurídicos ou normas em comum, seja pela influência exercida ou sofrida. Ademais, também é possível verificar relação do Direito Administrativo com outras áreas da ciência não jurídicas.

❍ FONTES, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO:

Fontes materiais → são o conjunto de fatos e valores sociais que determinam a criação das normas jurídicas e o seu conteúdo e os órgãos dos quais emanam as fontes formais.

Fontes formais → são a forma pela qual as normas jurídicas se exteriorizam e são conhecidas.

↳ **LEGISLAÇÃO:** deve ser entendida em sentido amplo. É a única fonte primária ou principal do Direito Administrativo (incluindo aqui os tratados internacionais com força de emenda à constituição ou lei ordinária). Entretanto os atos normativos infralegais, embora façam parte do sentido amplo de legislação, não podem estabelecer direitos e obrigações diretamente (não inovam no ordenamento jurídico) e, por isso, são fontes secundárias do Direito.

↳ **JURISPRUDÊNCIA:** decisões reiteradas em um mesmo sentido proferidas pelos órgãos judiciários, formando um entendimento ou orientação acerca da uma determinada matéria. São fonte secundária do Direito. Entretanto, alguns precedentes judiciais possuem força vinculante, tais como as súmulas vinculantes e as decisões proferidas pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade, pelo que parcela da doutrina entende que esses precedentes são fontes primárias/principais ou diretas.

↳ **DOUTRINA:** fonte secundária do Direito Administrativo e consiste nos ensinamentos dos estudiosos da matéria, que influenciam a elaboração de leis, a atuação da Administração Pública e as decisões judiciais.

↳ **COSTUMES:** conduta uniforme praticada de forma reiterada na sociedade que a entende como obrigatória. Possui dois elementos básicos: a) Elemento objetivo: conduta uniforme e reiterada; b) Elemento subjetivo: convicção por parte da sociedade da obrigatoriedade. Podem ser *secundum legem, praeter legem* e *contra legem*, este último não é admitido. Existem ainda os costumes sociais e os costumes administrativos. O costume administrativo não se confunde com a praxe administrativa.

↳ **PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO:** fonte secundária do Direito Administrativo, consistindo em normas não escritas que estabelecem vetores e valores genéricos que informam o ordenamento jurídico como um todo.

↳ **TRATADOS INTERNACIONAIS:** fontes primárias do Direito Administrativo a partir de sua incorporação no ordenamento jurídico pátrio.

A competência para legislar sobre Direito Administrativo, regra geral é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, existem matérias em que o constituinte originário entendeu por atribuir competência legislativa privativa à União, no art. 22 da Lei Maior.

A Interpretação do Direito Administrativo segue as seguintes diretrizes e classificações:

↳ **Quanto à origem:** pode ser autêntica, judicial e doutrinária.

↳ **Quanto aos métodos de interpretação:**

a) Literal ou gramatical;
b) Histórica;
c) Lógica;
d) Sistemática;
e) Teleológica.

↳ **Deve levar em consideração ainda os seguintes princípios:**

a) **Desigualdade jurídica entre a Administração Pública e os administrados;**
b) **Presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos;**
c) **Necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público.**

A integração do Direito Administrativo, por sua vez, segue o art. 4º da LINDB: analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Quanto à analogia, duas espécies são aplicadas no Direito brasileiro:

a) **Analogia *legis* ou legal:** aplica-se um dispositivo específico que regula caso semelhante ao caso concreto analisado, que não é regulado.
b) **Analogia *juris* ou jurídica:** o julgador ou administrador busca no ordenamento jurídico como um todo (e não em uma norma específica) a norma que será aplicada ao caso.

❍ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

↳ **ESTADO:** instituição organizada de forma política, social e jurídica, dotada de personalidade jurídica de direito público, consistindo em uma pessoa jurídica territorial soberana formada por três elementos que lhe são inerentes:

a) Povo (elemento humano)
b) Território (elemento físico)
c) Soberania ou governo soberano (elemento jurídico)

↳ **FORMAS DE ESTADO:** Unitário e Federado.

↳ **PODERES DO ESTADO:** São Poderes Estruturais, diferente dos poderes instrumentais da Administração Pública, sendo eles: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um exercendo suas funções típicas, além de outras funções atípicas.

↳ **FUNÇÃO ADMINISTRATIVA:** A complexidade do conceito levou os Administrativistas a o caracterizar de forma residual, ou seja, engloba, de forma geral, todas as atividades não legislativas e não judiciais. Diversos critérios foram utilizados pela doutrina para caracterizar a função administrativa:

a) **Critério subjetivo ou orgânico:** Leva em consideração o sujeito, o órgão, a entidade ou o agente que realiza a função;
b) **Critério material:** examina-se o conteúdo do ato, ou seja, se está atendendo uma necessidade, utilidade ou comodidade pública;
c) **Critério formal**: Considera o regime jurídico em que a função está sendo exercida, ou seja, será função administrativa se a atividade está sendo realizada sob o regime jurídica público.

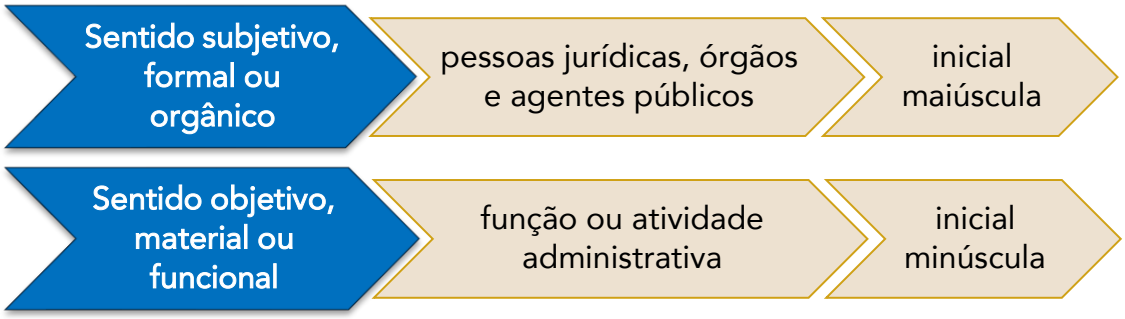
Esses critérios isoladamente são insuficientes, pelo que a doutrina tem preferido a utilização do critério residual ou a conjugação dos critérios material e residual.

↳ **GOVERNO. FORMAS E SISTEMAS DE GOVERNO:** Governo é um dos elementos essenciais do Estado. É a cúpula diretiva do Estado, que realiza as escolhas políticas primárias. **Governo em sentido subjetivo** consiste na cúpula diretiva do Estado, e **governo em sentido objetivo ou material** é a própria atividade diretiva do Estado.

Formas de Governo: Monarquia e República.

Sistemas de Governo: leva em consideração o modo como se dá a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no exercício das funções governamentais: **Presidencialismo e Parlamentarismo.**

↳ **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** A expressão Administração Pública, por sua vez, pode ser empregada em dois sentidos:



DICA: quando se refere à **Administração Pública** (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado.**

Vale destacar que **o Brasil adotou o critério formal de Administração Pública. Assim, somente faz parte da Administração em sentido formal as entidades que a lei assim considera.**

❍ SISTEMAS DE CONTROLE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

↳ **SISTEMA FRANCÊS/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/DUALIDADE DA JURISDIÇÃO:** existem dois órgãos que exercem a jurisdição: a justiça comum está proibida de processar a julgar demandas que tenham por objeto a anulação de um ato administrativo. Esse tipo de demanda deve ser julgado pela jurisdição especial do contencioso administrativo, formada por tribunais de natureza administrativa.

↳ **SISTEMA INGLÊS/JUSRISDIÇÃO UMA OU ÚNICA/UNICIDADE DA JURISDIÇÃO:** Apenas o Poder Judiciário é competente para dizer o direito no caso concreto de forma definitiva, com força de coisa julgada material.

↳ **SISTEMA ADOTADO PELO BRASIL:** jurisdição única (sistema inglês): vigora o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, CF, estabelecendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Não obstante, o fato de o Brasil ter adotado o sistema da jurisdição única, não retira da Administração Pública a possibilidade de controlar os seus próprios atos. O que esse sistema determina é que as decisões administrativas não são dotadas de definitividade e fazem coisa julgada apenas formal, ou seja, embora não estejam sujeitas a revisão ou recurso administrativo, podem ser analisadas pelo Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da nossa aula. Trata-se de aula essencialmente doutrinária e que exige muita atenção do aluno.

Tentamos deixar a aula mais objetiva e demonstrar os pontos mais complicados por meio de esquemas, grifos e tabelas que facilitem a compreensão.

Quaisquer dúvidas, sugestões ou críticas entrem em contato conosco.

Aguardo vocês na próxima aula. Até lá!

Rodolfo Penna

E-mail: prof.rodolfopenna@gmail.com

Instagram: https://www.instagram.com/rodolfobpenna

Em relação aos assuntos estudados na aula de hoje, entendo como mais importante os assuntos relacionados ao conceito de Direito Administrativo e seus diversos critérios, as fontes e interpretação do Direito Administrativo e tudo relacionado ao conceito da Administração Pública e seus sistemas de controle.



QUESTÕES COMENTADAS

1. (CONSULPLAN / TJ-MG – Titular de serviços de notas e de registros – Remoção / 2019) Reconhecida a existência de dois sistemas administrativos, quais sejam, francês e inglês, têm-se consolidados os moldes de um sistema de unicidade de jurisdição e outro de dualidade de jurisdição. No que diz respeito aos sistemas anteriormente mencionados, é correto afirmar que:

a) O ordenamento jurídico pátrio veda a imposição de acesso a qualquer instância/órgão administrativo como pressuposto a pleitos judiciais.

b) O sistema adotado no Brasil é o de dualidade de jurisdição, pelo qual se viabiliza o acesso a decisões administrativas não suscetíveis de revisão na esfera judiciária.

c) Por corolário da unicidade de jurisdição, as decisões proferidas por órgãos administrativos fazem coisa julgada desde que alcançada a última instância de referida esfera.

d) Pelo sistema de unicidade de jurisdição todas as questões, inclusive de cunho administrativo, podem ser apreciadas pelo Judiciário, o que não impede que a própria Administração Pública solucione determinadas questões de natureza administrativa.

Comentários

A alternativa A está incorreta. **Em regra, o sistema adotado pelo Brasil veda a exigência de submissão do pleito à via administrativa ou o esgotamento da esfera administrativa como condição para propositura de ação judicial**, tendo em vista o livre acesso à jurisdição consagrado pela Constituição Federal. Por este motivo, **diz-se que não mais se admite no Brasil a "jurisdição condicionada" ou "instância administrativa de curso forçado"**.

Entretanto, **existe uma exceção prevista pela Constituição Federal. Trata-se da questão submetida à Justiça desportiva, prevista no art. 217, §§1° e 2°, CF/88.**

O erro está em dizer que a vedação é absoluta, tendo em vista que existem exceções.

A alternativa B está incorreta. **O Brasil adotou o sistema da jurisdição única (sistema inglês)**, em que todos os litígios (privados ou administrativos) estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário, desde que provocado, que é o único com atribuição de dizer o direito no caso concreto por meio de uma decisão com caráter de definitividade.

A alternativa C está incorreta. No sistema da jurisdição única (ou unicidade de jurisdição), **apenas o Poder Judiciário é competente para dizer o direito no caso concreto de forma definitiva, com força de coisa julgada material**, ou seja, suas decisões não podendo mais, em regra, serem alteradas. As decisões administrativas formam coisa julgada meramente formal, ou seja, não podem mais ser objeto de discussão na esfera administrativa. Todavia, o interessado pode levar a questão à apreciação do Poder Judiciário.

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. O sistema da jurisdição única estabelece que todas as demandas, sejam elas privadas ou administrativas, estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário. Vale destacar que a Administração Pública não está proibida de julgar casos relativos à sua atuação por meio de um procedimento em contraditório. Entretanto suas decisões estão sujeitas à análise do Judiciário.

2. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

A processualização do direito administrativo, a participação do cidadão na gestão pública e o princípio da transparência são elementos que contribuem para a democratização da administração pública.

Comentários

A alternativa está **CORRETA.** Além da ideia de participação, também contribuem para a democratização da Administração Pública: (a) a processualização do Direito Administrativo, com a exigência do devido processo legal (art. 5 o , LIV e LV, da Constituição) e a promulgação da Lei de Processo Administrativo federal (Lei 9.784/99), seguida de leis semelhantes em vários Estados e Municípios; (b) o princípio da transparência, no qual se inserem o princípio da publicidade, o direito à informação, a exigência de motivação.

3. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

O princípio da juridicidade, por constituir uma nova compreensão da ideia de legalidade, acarretou o aumento do espaço de discricionariedade do administrador público.

Comentários

A alternativa está **ERRADA.** A doutrina moderna defende que, com a constitucionalização do direito administrativo, a legalidade deve ser compreendida mais como "**Princípio da Juridicidade**", que consiste na conformação da atuação Administrativa não apenas ao texto das leis formais editadas pelo Poder Legislativo, mas a todo o direito como um todo, por ele denominado **bloco de legalidade**.

Neste sentido, não se mostra legítimo que a Administração Pública realize determinada atividade permitida em lei, mas, ao exercê-la, viole outros princípios informativos do Direito Administrativo ou Direitos Fundamentais dos cidadãos.

Trata-se de uma restrição ao âmbito de atuação do administrador, que teve sua discricionariedade reduzida, uma vez que o princípio da legalidade não é mais o único a ser observado, mas todos os princípios gerais de Direito.

4. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à releitura dos seus institutos a partir dos princípios constitucionais.

Comentários

A alternativa está CORRETA. A partir da Segunda Guerra Mundial e com a desconfiança da sociedade em relação ao Poder Público, iniciou-se um movimento que visava a conferir maior força aos Direitos dos indivíduos. Com isso, verificou-se o **fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo**, que trouxe diversas transformações a este ramo jurídico, a partir da inclusão de diversos aspectos desse ramo do direito, outrora tratados pela legislação infraconstitucional, na Constituição Federal.

Neste ponto, o **reconhecimento de força normativa aos princípios** informadores do Direito Administrativo foi uma das mais importantes transformações no Direito. A partir do pós-positivismo, os **princípios se tornaram normas primárias, ao lado das regras**, podendo ocorrer a invocação de seus preceitos como parâmetro de controle da juridicidade dos atos da Administração Pública. **Não mais são aplicados apenas quando há lacuna da lei ou de forma secundária para interpretação da lei.**

A constitucionalização não ocorreu apenas com o Direito Administrativo, mas com os diversos ramos do direito, que passaram a ter diversos institutos jurídicos regulamentados na Lei Maior. Neste momento, a **Constituição Federal passa a ser o centro do ordenamento jurídico** e fundamento de validade de todas as normas do País.

Com isso, verificou-se a **necessidade de uma releitura de todo o ordenamento jurídico**, a partir de um processo dinâmico-interpretativo em que todas **as normas devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição Federal**, o que se denominou de "Constituição invasora", que passou a "invadir" todo o ordenamento jurídico, impregnando seus conceitos e valores morais nos ramos jurídicos.

5. (IESES / TJ-SC – Titular de serviços de notas e de registros – Provimento / 2019) A Administração Pública em sentido subjetivo encerra:

a) Os servidores públicos.

b) As pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que a integram.

c) O conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as funções administrativas estatais.

d) As pessoas jurídicas de direito público que a integram.

Comentários

Observação inicial: o termo encerrar, empregado na questão, aparece como sinônimo de abranger, englobar, compreender.

A alternativa A está incorreta. A alternativa está incompleta. Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico diz respeito às pessoas jurídicas, aos órgãos e aos agentes públicos que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

A alternativa B está incorreta. A alternativa está incompleta. Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico diz respeito às pessoas jurídicas, aos órgãos e aos agentes públicos que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

A alternativa C está correta e é o gabarito da questão. **Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico diz respeito às pessoas jurídicas, aos órgãos e aos agentes públicos que exercem as atividades administrativas**. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas. dos pilares do Regime Jurídico Administrativo, juntamente com a indisponibilidade do interesse público.

A alternativa D está incorreta. A alternativa está incompleta. Administração Pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico diz respeito às pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

6. (CESPE / PGM-BELO HORIZONTE-MG / 2018) Considerando as modernas ferramentas de controle do Estado e de promoção da gestão pública eficiente, assinale a opção correta acerca do direito administrativo e da administração pública.

a) Em função do dever de agir da administração, o agente público omisso poderá ser responsabilizado nos âmbitos civil, penal e administrativo.

b) O princípio da razoável duração do processo, incluído na emenda constitucional de reforma do Poder Judiciário, não se aplica aos processos administrativos.

c) Devido ao fato de regular toda a atividade estatal, o direito administrativo aplica-se aos atos típicos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

d) Em sentido objetivo, a administração pública se identifica com as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos e, em sentido subjetivo, com a natureza da função administrativa desempenhada.

Comentários

A **alternativa A** está correta e é o gabarito da questão. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, sendo que a punição ou responsabilização em uma esfera não impede a atuação da outra.

Os arts. 125 e 126 da lei 8.112/90 tratam da independência entre as instâncias. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si. **A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.**

A **alternativa B** está incorreta. A duração razoável do processo se aplica aos processos judiciais e administrativos:

> CF: Art. 5° (...)
>
> LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A **alternativa C** está incorreta. Vale lembrar ainda que, conforme lição do Direito Constitucional, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário também exercem função administrativa, embora de forma atípica. Logo, o Direito Administrativo se aplica apenas ao exercício da função atípica administrativo pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

A **alternativa D** está incorreta. Em sentido objetivo, a expressão "administração pública" se identifica com a função administrativa, ou seja, com a atividade prestada e não com as pessoas que a prestam. A expressão Administração Pública, por sua vez, pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.
- **Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

7. (CESPE / TCE-MG / 2018) As tarefas precípuas da administração pública incluem

a) a prestação de serviços públicos e a fiscalização contábil.

b) a realização de atividades de fomento e a prestação de serviços públicos.

c) a rejeição normativa e a aprovação orçamentária.

d) o incentivo setorial e a solução de conflitos normativos.

e) o exercício do poder jurisdicional e do poder de polícia.

Comentários

A alternativa A está incorreta. Tem-se que as tarefas precípuas da Administração Pública extroversa (atividade administrativa que atinge diretamente os cidadãos) são as seguintes: a) Fomento; b) Intervenção Administrativa; c) Polícia Administrativa; e d) Serviços Públicos.



Tarefas precípuas: FIPS

Fomento
Intervenção
Polícia
Serviços Públicos

A fiscalização contábil do Poder Executivo é função típica do Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas (art. 70, CF).

A alternativa B está correta e é o gabarito da questão. Tem-se que as tarefas precípuas da Administração Pública extroversa (atividade administrativa que atinge diretamente os cidadãos) são as seguintes: a) Fomento; b) Intervenção Administrativa; c) Polícia Administrativa; e d) Serviços Públicos.

A alternativa C está incorreta. A rejeição normativa não faz parte das atribuições da Administração Pública. A aprovação do Orçamento Público compete ao Poder Legislativo.

A alternativa D está incorreta. A solução de conflitos normativos cabe, em regra, ao Poder Judiciário ao apreciar um caso concreto ou no controle abstrato de Constitucionalidade. Por outro lado, o incentivo setorial, atividade econômica, se encontra dentro da atividade de fomento, sendo função precípua da Administração Pública.

A alternativa E está incorreta. O exercício do Poder Jurisdicional é função típica do Poder Judiciário e não exercida pela Administração Pública. Alguns doutrinadores citam ainda o exercício de função jurisdicional de forma atípica pelo Poder Executivo ao julgar demandas administrativas, apreciando defesas e recursos. Todavia, esse julgamento não é dotado do caráter de definitividade, inerente à função jurisdicional. Por outro lado, poder de polícia claramente é função precípua da Administração Pública.

8. (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

A alternativa A está incorreta. **O Brasil adotou o sistema da jurisdição única (sistema inglês)**, em que todos os litígios (privados ou administrativos) estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário, desde que provocado, que é o único com atribuição de dizer o direito no caso concreto por meio de uma decisão com caráter de definitividade.

A alternativa B está incorreta. A questão trouxe o conceito dado pela escola exegética, que **se limitava a compilar as leis administrativas e atos complementares existentes no país e interpretá-los.** Para essa escola, o Direito Administrativo era sinônimo de direito positivo, tendo em vista que se limitava apenas às normas escritas daquele país.

A crítica que se faz à escola exegética é que **o critério por ela utilizado é reducionista**, pois **ignora totalmente o papel fundamental exercido pela doutrina e pela jurisprudência** como fontes do Direito Administrativo. Essas fontes identificam os princípios básicos informadores desse ramo do direito, ajudando a compreender a sua aplicação na atividade administrativa.

Não é adotada pelo Direito Administrativo atual.

A alternativa C está correta e é o gabarito da questão. Trata-se do critério funcional, **adotado atualmente pela doutrina majoritária**. De acordo com este critério, o Direito Administrativo é o **ramo jurídico que estuda o conjunto harmônico de normas (regras e princípios) relacionadas à função administrativa exercida de forma típica pelo Poder Executivo ou de forma atípica pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelos particulares** mediante delegação estatal.

A alternativa D está incorreta. A assertiva trouxe o critério do Poder Executivo. Por este critério, o Direito Administrativo estava limitado à regulação da atuação do Poder Executivo. Trata-se de conjunto de regras e princípios que disciplinam a organização e a atuação deste Poder, não se relacionando com os demais Poderes da República.

A crítica que lhe é feita é que, de igual forma à corrente legalista, **trata-se de critério reducionista**, pois **ignora o exercício da atividade administrativa pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.**

A alternativa E está incorreta. Uma das características mais relevantes do Direito Administrativo no Brasil é a **ausência de uma codificação unitária**, ou seja, **os textos normativos administrativos não estão reunidos em um só corpo de leis**, ao contrário do que acontece com o Direito Civil e Direito Penal, por exemplo.

9. (TRF-2ª Região / TRF-2ª Região / 2018) A reforma administrativa, no âmbito da gestão do Estado brasileiro, busca tornar administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania. Nesse sentido, é correto afirmar que:

a) foram restringidas as modalidades de parceria do poder público a fim de permitir maior controle de gastos e, por conseguinte, maior eficiência.

b) foram criadas fontes de receitas para o Estado, sob autorização do STF, tais como a taxa de iluminação pública e a taxa de limpeza e conservação urbana.

c) foi retomada a ideia de uma administração pública rígida e voltada para o controle interno, em detrimento da administração pública gerencial, que se mostrou inábil no combate à corrupção e ao nepotismo.

d) a Lei 13.334, de 13.09.2016 criou o Programa de parceiros de investimento, destinado ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, para a execução de empreendimento público de infraestrutura.

e) o Estado retoma atividades que são próprias da iniciativa privada, ampliando sua atuação, a título de intervenção no domínio econômico, nos termos do art. 173 da Constituição Federal.

Comentários

A alternativa A está incorreta. Com a **emenda constitucional nº 19 de 1998, apelidada de "emenda da reforma administrativa"** foi consagrada a **transição da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial**, que busca aproximar o Poder Público à iniciativa privada, sem descuidar das peculiaridades e formalidades essenciais.

Com mais essa transformação no Direito Administrativo Brasileiro, o ordenamento jurídico passa a prever diversos instrumentos ampliando a possibilidade de parcerias com a iniciativa privada e maior autonomia a órgãos e entes públicos em troca de um controle de metas e resultados.

A alternativa B está incorreta. A assertiva tentou confundir o candidato, já que o STF entende que a iluminação pública e a limpeza de logradouros públicos, por serem um serviço público geral, não podem ser remunerados mediante taxa, já que os usuários não podem ser individualizados:

Súmula Vinculante nº 41: O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa.

A Emenda Constitucional nº 39 de 2002 criou a contribuição para iluminação pública: Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

A alternativa C está incorreta. Aconteceu justamente o contrário. Com a **emenda constitucional nº 19 de 1998, apelidada de "emenda da reforma administrativa"**, foi consagrada a **transição da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial**, que busca aproximar o Poder Público da iniciativa privada, sem descuidar das peculiaridades e formalidades essenciais. O controle interno ou de procedimentos deu lugar ao controle de resultados.

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. A Lei 13.334 de 2016 criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI – destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

A alternativa E está incorreta. Com a evolução do Direito Administrativo, o Brasil adere à evolução para estágio do **Estado Pós-Social (Estado Subsidiário)**, em que o Poder **Público devolve aos particulares diversas atividades**, especialmente econômicas, que não necessitavam de serem prestadas pelo Estado. Além disso, passou-se a **utilizar diversos instrumentos típicos da atividade privada**, como os contratos, as empresas estatais, além do fomento de atividades sociais prestadas por particulares e a regulação da economia.

10. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2018) O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo correto afirmar que:

a) sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.

b) sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.

c) sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.

d) sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.

e) sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

Comentários

A alternativa A está incorreta. A expressão Administração Pública pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.
- **Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Logo, sob o sentido formal, Administração Pública e o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que integram a Administração.

A alternativa B está incorreta. Sob **sentido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia

A alternativa C está incorreta. expressão Administração Pública pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

- **Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. Quando se refere à **Administração Pública** (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

Assim, sob o s**entido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

A alternativa E está incorreta. Sob o s**entido objetivo, material ou funcional, administração pública é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

11. (VUNESP / FAPESP – Procurador / 2018) Sobre a origem do Direito Administrativo, é correto afirmar que:

a) se deu no período que antecedeu a Revolução Francesa, século XVI, época em que a gestão pública era legalmente incondicionada.

b) é atribuída à corrente do jusnaturalismo segundo a qual os súditos submetiam-se à lei como resultado da vontade suprema do rei ou monarca.

c) adveio da consagração do sistema de dualidade de jurisdição, adotado desde o século XVIII nos países anglo-saxões.

d) foi estimulada por autores contratualistas que defenderam a diminuição do arbítrio estatal por meio da submissão do Poder Público à lei como resultado da vontade geral ou da divisão das funções estatais entre diferentes órgãos.

e) resultou da adoção de Constituições escritas prevendo o exercício moderado do poder e jurisdição una, conforme o modelo francês produto da revolução.

Comentários

A alternativa A está incorreta. **A origem do Direito Administrativo está relacionada com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e o surgimento do Estado de Direito.** Em verdade, o Direito Administrativo surge por influência da revolução francesa.

Embora se reconheça que já existiam normas administrativas antes desse período, tais normas, antes da Revolução Francesa, ainda estavam presentes no Direito Civil. A gênese do Direito Administrativo, como sistema jurídico autônomo de normas e princípios, relacionado com o Direito Público, somente se observou com a instituição do Estado de Direito (limitação do Estado pelas normas que ele próprio edita, como representante do povo).

A alternativa B está incorreta. **A origem do Direito Administrativo está relacionada com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e o surgimento do Estado de Direito.** Surge com a necessidade de se limitar a atuação dos governantes por meio da lei, e não dos administrados.

A questão fala, na verdade, do período da idade média, em que os súditos se submetiam à vontade dos governantes, período no qual o Direito Administrativo não encontrou campo fértil para o desenvolvimento.

A alternativa C está incorreta. O Direito Administrativo também foi influenciado pelo sistema da unicidade da jurisdição, presente no Direito Administrativo anglo-americano.

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. O direito administrativo surgiu pela **necessidade de se limitar a atuação do Estado**, uma vez que, por muito tempo, o governo era ilimitado, o poder estava centralizado nas mãos do monarca que possuía total liberdade para agir e não podia ser responsabilizado pelos seus atos, tampouco o Estado.

A alternativa E está incorreta. O modelo francês é o da dualidade da jurisdição. Ademais, não é produto exclusivo das Constituições Escritas, foi influenciado, em grande parte, por decisões judiciais, como ocorria nos sistemas do *common law*.

12. (CESPE / PGM-MANAUS-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à releitura dos seus institutos a partir dos princípios constitucionais.

Comentários

A alternativa está CORRETA. O fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo trouxe importantes transformações a este ramo do Direito, tais como o **reconhecimento de força normativa aos princípios** informadores do Direito Administrativo e a **necessidade de uma releitura de todo o ordenamento jurídico**, a partir de um processo dinâmico-interpretativo em que todas **as normas devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição Federal.**

13. (FUNDATEC / PC-RS – Delegado / 2018) Acerca da formação histórica do Direito Administrativo, analise as seguintes assertivas:

I. O Direito Administrativo tem origem na Idade Média, período histórico em que a vontade do monarca passa a se subordinar à lei.

II. O direito francês se notabiliza como a principal influência na formação do Direito Administrativo brasileiro, de onde importamos institutos importantes como o conceito de serviço público, a teoria dos atos administrativos, da responsabilidade civil do estado e da submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade.

III. Devido à organização do Estado brasileiro, composto por diferentes entes políticos dotados de competências legislativas próprias para disciplinar suas atividades administrativas, a codificação do Direito Administrativo em âmbito nacional se torna inviável.

Quais estão corretas?

a) Apenas I.

b) Apenas III.

c) Apenas I e II.

d) Apenas II e III.

e) I, II e III.

Comentários

A alternativa CORRETA é a letra D.

A assertiva I está incorreta. No período da idade média os súditos se submetiam à vontade arbitrária dos governantes, período no qual o Direito Administrativo não encontrou campo fértil para o desenvolvimento, já que o governo era ilimitado, o poder estava centralizado nas mãos do monarca que possuía total liberdade para agir e não podia ser responsabilizado pelos seus atos, tampouco o Estado, tendo em vista a ideia vigente de que o rei não podia errar e, seus agentes, como emissores da vontade do monarca, também estavam isentos de erros (*the king can do not wrong*). O Estado era conhecido como absoluto (Estado de polícia), modelo que prevaleceu nos séculos XIV a XVIII.

O Direito Administrativo tem origem justamente pela **necessidade de se limitar a atuação do Estado.**

A alternativa II está correta. O Brasil imperial (assim como o Direito Administrativo brasileiro em geral) sofreu forte influência do Direito Administrativo Francês. Exemplo disso foi a criação do **Conselho de Estado**. Todavia, a Constituição Federa de 1824 previa **apenas função consultiva**, tais como as atribuições de aconselhar em todos os negócios graves e ações gerais da administração pública, especialmente em questões relativas à declaração da guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, dentre outros.

A alternativa III está correta. Uma das características mais relevantes do Direito Administrativo no Brasil é a **ausência de uma codificação unitária**, ou seja, **os textos normativos administrativos não estão reunidos em um só corpo de leis**, ao contrário do que acontece com o Direito Civil e Direito Penal, por exemplo. Alguns doutrinadores apresentem argumentos favoráveis à ausência de codificação, tais como a ausência de estagnação do Direito, maior atualização e a possibilidade de se atribuir competência concorrente aos Entes Federativos para editarem suas leis administrativas, o que se justifica em razão do pluralismo social e da realidade de cada ente.

14. (FUNRIO / CGE-RO / 2018) A Administração Pública, sendo avaliada sob o aspecto formal, deve levar em conta o:

a) funcionamento da Administração.

b) sentido público da Administração.

c) objetivo da Administração.

d) aparelhamento da Administração.

e) sujeito da Administração.

Comentários

A expressão Administração Pública pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.
- **Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Portanto, quando se refere à **Administração Pública** (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se

refere à **administração pública** (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

Vale destacar que **o Brasil adotou o critério formal de Administração Pública. Assim, somente faz parte da Administração em sentido formal as entidades que a lei assim considera**

Logo, a alternativa CORRETA é a letra E, tendo em vista que todas as outras alternativas apresentam um aspecto relacionado à atividade da Administração Pública, que estão inseridas em seu aspecto material.

15. (CESPE / ABIN / 2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

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.

Comentários

A alternativa está ERRADA. A Jurisprudência consiste nas **decisões reiteradas em um mesmo sentido proferidas pelos órgãos judiciários, formando um entendimento ou orientação acerca da uma determinada matéria**. Trata-se de **fonte secundária ou indireta do Direito**, uma vez que, em regra, não cria direitos ou obrigações, apenas interpreta as leis dizendo o Direito no caso concreto.

Entretanto, o há **parcela da doutrina que entende que os precedentes vinculantes (as súmulas vinculantes e decisões em controle concentrado) são fontes primárias/principais ou diretas** do Direito Administrativo, tendo em vista que vinculam a Administração Pública.

16. (CESPE / ABIN / 2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

Entre as fontes de direito administrativo, as normas jurídicas administrativas em sentido estrito são consideradas lei formal e encontram sua aplicabilidade restrita à esfera político-administrativa.

Comentários

A alternativa está ERRADA. Lei formal é aquela oriunda do Poder Legislativo, sujeita ao rito constitucional para aprovação de leis. Essas leis não se limitam apenas à esfera político-administrativa, já que podem atingir também a esfera privada das pessoas.

17. (CESPE / TRE-TO / 2017) O direito administrativo consiste em um conjunto de regramentos e princípios que regem a atuação da administração pública, sendo esse ramo do direito constituído pelo seguinte conjunto de fontes:

a) lei em sentido amplo e estrito, doutrina, jurisprudência e costumes.

b) lei em sentido amplo e estrito, jurisprudência e normas.

c) costumes, jurisprudência e doutrina.

d) lei em sentido amplo, doutrina e costumes.

e) lei em sentido estrito, jurisprudência e doutrina.

Comentários

A alternativa A está correta e é o gabarito da questão. A expressão "fonte" é associada a origem. Trata-se do ponto de partida ou origem do Direito Administrativo, o lugar ou meio do qual ele provém. Conforme visto, a doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

A alternativa A está correta porque apresentou o conjunto mais completo de fontes do Direito Administrativo.

A alternativa B está incorreta. A doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

Independentemente da corrente doutrinária adotada, faltou na alternativa a doutrina e a jurisprudência.

A alternativa C está incorreta. A doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

Independentemente da corrente doutrinária adotada, faltou na alternativa a única fonte primária ou principal do Direito Administrativo: A lei.

A alternativa D está incorreta. A doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

Independentemente da corrente doutrinária adotada, faltou na alternativa a jurisprudência.

A alternativa E está incorreta. A doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

Independentemente da corrente doutrinária adotada, faltou na alternativa os costumes.

18. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Tendo como referência a doutrina jurídica majoritária, julgue o item a seguir, a respeito de conceitos, princípios e classificações do direito administrativo.

Para os autores que defendem o princípio da subsidiariedade, a atividade pública tem primazia sobre a iniciativa privada, devendo o ente particular se abster de exercer atividades que o Estado tenha condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos.

Comentários

A alternativa está ERRADA. Com o surgimento do **Estado Pós-Social (Estado Subsidiário)**, o Poder **Público devolve aos particulares diversas atividades**, especialmente econômicas, que não necessitavam de serem prestadas pelo Estado. Trata-se do que parcela da doutrina moderna entende como **Princípio da subsidiariedade**, em que o Estado não deve atuar nas áreas em que a iniciativa privada tenha condições de exercer por seus próprios recursos.

19. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Tendo como referência a doutrina jurídica majoritária, julgue o item a seguir, a respeito de conceitos, princípios e classificações do direito administrativo.

Segundo a escola da *puissance publique*, as prerrogativas e os privilégios que o Estado possui frente ao particular constituem um critério definidor do direito administrativo.

Comentários

A alternativa está CORRETA. Conforme estudado, para a escola da *puissance publique*, capitaneada por *Maurice Hauriou*, e que fez objeção à escola do serviço público francesa, Direito Administrativo estaria relacionado apenas aos atos de império, ou seja, o Direito Administrativo se relaciona apenas aos atos em que se manifestam as prerrogativas da Administração Pública.

Para essa escola, há uma distinção entre os atos de império e os atos de gestão. Atos de império seriam os atos do Poder Público que manifestassem as suas prerrogativas e sua posição jurídica de superioridade em relação ao particular, impondo uma conduta ou limitando ou regulamentando o exercício de um direito. Já atos de gestão seriam os atos que não gozam dessa imperatividade e coerção.

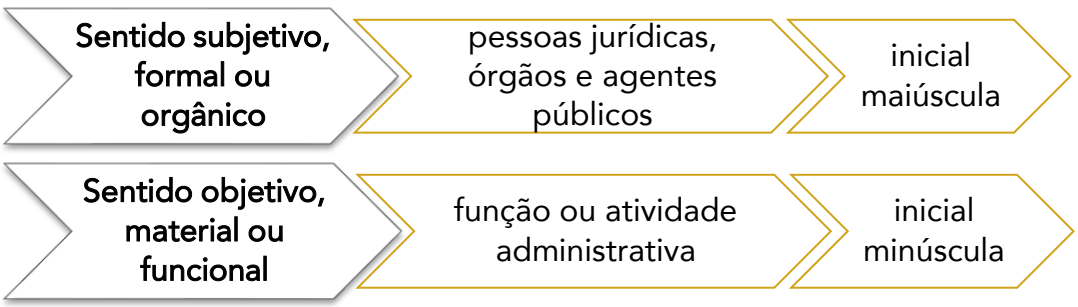
O critério é insuficiente, pois o Direito Administrativo também se preocupa com outras atividades da Administração Pública que não envolve sua atividade de império.

20. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Tendo como referência a doutrina jurídica majoritária, julgue o item a seguir, a respeito de conceitos, princípios e classificações do direito administrativo.

O conceito de administração pública, em seu aspecto orgânico, designa a própria função administrativa que é exercida pelo Poder Executivo.

Comentários

A alternativa está ERRADA. A expressão Administração Pública, por sua vez, pode ser empregada em dois sentidos:



Ou seja, o sentido que designa a própria função administrativa é o sentido funcional. O sentido orgânico (que diz respeito a órgãos ou organização), denota as pessoas jurídicas, os órgãos e os

agentes públicos, relacionando-se a "quem" a lei estabelece como sendo Administração Pública, enquanto o critério funcional designa "o que" é realizado pela Administração Pública.

21. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) No que se refere à teoria do direito administrativo, julgue o item a seguir, considerando o posicionamento majoritário da doutrina.

A escola da *puissance publique* distingue-se da escola do serviço público por conceituar o direito administrativo pela coerção e pelas prerrogativas inerentes aos atos de império, diferenciando-os dos atos de gestão.

Comentários

A alternativa está **CORRETA.** Conforme estudado, para a escola da *puissance publique*, capitaneada por *Maurice Hauriou*, e que fez objeção à escola do serviço público francesa, Direito Administrativo estaria relacionado apenas aos atos de império, ou seja, o Direito Administrativo se relaciona apenas aos atos em que se manifestam as prerrogativas da Administração Pública.

O critério é insuficiente, pois o Direito Administrativo também se preocupa com outras atividades da Administração Pública que não envolve sua atividade de império.

Em direção oposta, o critério do Serviço Público, **capitaneada pelo francês *Leon Duguit*** (gravem este nome, já caiu em prova), surgiu **com a criação da Escola do Serviço Público**. De acordo com essa escola, o **Direito Administrativo teria como objeto a regulamentação jurídica dos serviços públicos**, ou seja, a prestação material do Estado de uma atividade tendente a suprir uma necessidade ou conferir uma comodidade ao coletivo. Não teria relação com atos de império ou atos de gestão.

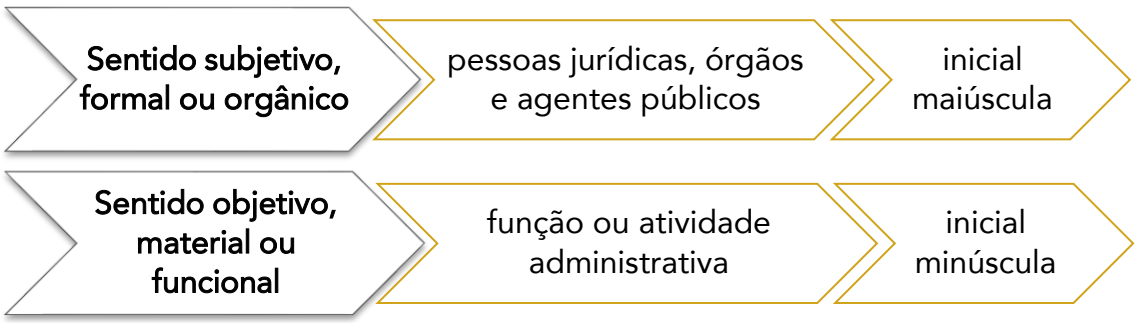
O critério também é insuficiente, tendo em vista que a prestação de **serviços públicos não é a única atividade exercida pelo Estado**, que atua também no exercício do poder de polícia, na regulação de setores da economia e setores sociais, no fomento de atividades sociais, dentre outros.

22. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) No que se refere à teoria do direito administrativo, julgue o item a seguir, considerando o posicionamento majoritário da doutrina.

A administração pública, em seu sentido material, compreende as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes que exercem função administrativa. Por outro lado, em seu sentido formal, designa a natureza da atividade exercida por esses entes.

Comentários

A alternativa está ERRADA. A expressão Administração Pública, por sua vez, pode ser empregada em dois sentidos:



A assertiva trocou os conceitos. Em sentido formal, compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes que exercem função administrativa. Em sentido material, compreende a própria função administrativa.

Portanto, quando se refere à **Administração Pública** em sentido formal (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** em sentido material (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

23. (FAPEMS / PC-MS – Delegado / 2017) De acordo com o texto a seguir o direito público tem como objetivo primordial o atendimento ao bem-estar coletivo.

[...] em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões [...].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zaretla. Direito Administrativo. 30.ed. Sao Paulo: Atlas, 2017, p 96.

Diante disso, as "pedras de toque" do regime jurídico-administrativo são

a) a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a impessoalidade do interesse público.

b) a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público.

c) a indisponibilidade do interesse público e o princípio da legalidade.

d) a supremacia da ordem pública e o princípio da legalidade.

e) a supremacia do interesse público e o interesse privado e o princípio da legalidade.

Comentários

A alternativa A está incorreta. Conforme estudado no curso até aqui, os princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, do qual decorrem as prerrogativas da Administração Pública, e a indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem as restrições da Administração.

Embora o princípio da impessoalidade seja um princípio expresso da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e de extrema importância para o Direito Administrativo, não possui o status de supraprincípio, tais como os princípios basilares da Administração Pública.

A alternativa B está correta e é o gabarito da questão. Conforme estudado no curso até aqui, os princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, do qual decorrem as prerrogativas da Administração Pública, e a indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem as restrições da Administração.

A alternativa C está incorreta. Conforme estudado no curso até aqui, os princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, do qual decorrem as prerrogativas da Administração Pública, e a indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem as restrições da Administração.

Embora o princípio da legalidade seja um princípio expresso da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e de extrema importância para o Direito Administrativo, não possui o status de supraprincípio, tais como os princípios basilares da Administração Pública.

A alternativa D está incorreta. Conforme estudado no curso até aqui, os princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, do qual decorrem as prerrogativas da Administração Pública, e a indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem as restrições da Administração.

A questão fala da supremacia da "ordem pública", que é diferente do interesse público, embora ambos os conceitos possuam pontos de convergência. Todavia, o princípio correto é a supremacia do interesse público sobre o privado.

A alternativa E está incorreta. Conforme estudado no curso até aqui, os princípios basilares do Regime Jurídico Administrativo são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, do qual decorrem as prerrogativas da Administração Pública, e a indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem as restrições da Administração.

A questão fala da supremacia do interesse público "e o interesse privado" o que a torna errada já de início. Além disso, o princípio da legalidade, conforme visto, embora de extrema importância, não é uma dessas "pedras de toque" do Direito Administrativo.

24. (CESPE / TCE-PE / 2017) No que tange a regime jurídico-administrativo, organização administrativa e teoria do direito administrativo brasileiro, julgue o item a seguir.

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

Comentários

A alternativa está ERRADA. A expressão "fonte" é associada a origem. Trata-se do ponto de partida ou origem do Direito Administrativo, o lugar ou meio do qual ele provém. Conforme visto, a doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

25. (CESPE / TCE-PE / 2017) No que tange a regime jurídico-administrativo, organização administrativa e teoria do direito administrativo brasileiro, julgue o item a seguir.

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

Comentários

A alternativa está CORRETA. Prevalece atualmente o entendimento de que **a dicotomia entre direito público e direito privado (aí incluído o direito social, para aqueles que o defendem) não mais subsiste**. Com a constitucionalização dos diversos ramos de direito, a incidência de normas de ordem pública sobre as relações privadas, a utilização de instrumentos eminentemente privados pelo Poder Público, a horizontalização dos direitos fundamentais (que passam a incidir nas relações privadas), dentre outros aspectos do direito contemporâneo, **houve superação da dicotomia entre o direito público e o direito privado.**

A própria Administração Pública passou a se utilizar de instrumentos de direito privado para melhor proteção do interesse público

Vale destacar, entretanto, que **não é possível a atuação do Estado ser regida exclusivamente pelo direito privado**, com total derrogação das normas de direito público. Mas existem situações em que o regime jurídico aplicado é predominantemente privado, tais como nos contratos de aluguel da Administração Pública, por exemplo.

Neste diapasão, pode-se dizer que **diversas relações jurídicas da Administração Pública são marcadas pela incidência de um regime jurídico híbrido**, com incidência de normas de ordem pública e de ordem privada.

26. (CESPE / TCE-PE / 2017) Considerando os conceitos da administração pública, o direito administrativo brasileiro e o regime jurídico de direito público, julgue o seguinte item.

Em sentido subjetivo, a administração pública compreende órgãos e agentes públicos e pessoas jurídicas públicas e privadas encarregadas de exercer a função administrativa da atividade estatal.

Comentários

A alternativa está CORRETA. A expressão **Administração Pública, em sentido subjetivo, formal ou orgânico, designa as pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos que exercem as atividades administrativas**. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

É reconhecida a lição de que, quando se escreve Administração Pública com as iniciais maiúsculas, está se referindo ao seu sentido subjetivo/formal/orgânico, haja vista que é um nome pessoal. Portanto, quando se refere à Administração Pública em sentido subjetivo/formal/orgânico (com iniciais maiúsculas), busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante deste conceito

Vale destacar que **o Brasil adotou o critério formal de Administração Pública. Assim, somente faz parte da Administração em sentido formal as entidades que a lei assim considera**.

27. (CESPE / PGM-FORTALEZA-CE / 2017) Acerca do direito administrativo, julgue o item que se segue.

O exercício do poder de polícia reflete o sentido objetivo da administração pública, o qual se refere à própria atividade administrativa exercida pelo Estado.

Comentários

A alternativa está CORRETA. A expressão Administração Pública no **sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Quando se expressa **administração pública com iniciais minúsculas, no sentido objetivo, há menção da função administrativa, ou seja, seu sentido objetivo/material/funcional.** Quando se refere à **administração pública** em sentido objetivo/material/funcional (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

28. (CESPE / PGM-FORTALEZA-CE / 2017) Acerca do direito administrativo, julgue o item que se segue.

Conforme a doutrina, diferentemente do que ocorre no âmbito do direito privado, os costumes não constituem fonte do direito administrativo, visto que a administração pública deve obediência estrita ao princípio da legalidade.

Comentários

A alternativa está ERRADA. A expressão "fonte" é associada a origem. Trata-se do ponto de partida ou origem do Direito Administrativo, o lugar ou meio do qual ele provém. Conforme visto, a doutrina apresenta 6 fontes deste ramo do Direto, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes (sociais e administrativos), os princípios gerais do Direito e os tratados internacionais.

Outra parcela da doutrina aduz que existem 4 fontes principais, a lei em sentido amplo (incluindo a Constituição Federal, leis, atos normativos e tratados internacionais, doutrina, jurisprudência e costumes).

Seja qual for a corrente doutrinária adotada, os certo é que os costumes são fonte do Direito Administrativo.

A lei 13.655 de 2018, que alterou a LINDB, previu, ainda que de forma implícita, os costumes administrativos como fonte desse ramo do Direito. Ao prever a necessidade de conferir segurança jurídica quando houver mudança de "orientação geral" sobre determinado tema, sendo esta considerada, dentre outras, as orientações adotadas por "prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público", entendemos que o legislador conferiu status de fonte secundária do Direito Administrativo aos costumes, uma vez que impôs o dever de observância das orientações gerais da época ao se avaliar um ato administrativo, bem como, regime de transição para decidir com base em novas interpretações ou orientações, quando indispensável ao cumprimento de modo proporcional, equânime e eficiente da decisão, sem prejuízos dos interesses gerais.

29. (CESPE / TRE-PE / 2017) O direito administrativo é

a) um ramo estanque do direito, formado e consolidado cientificamente.

b) um ramo do direito proximamente relacionado ao direito constitucional e possui interfaces com os direitos processual, penal, tributário, do trabalho, civil e empresarial.

c) um sub-ramo do direito público, ao qual está subordinado.

d) um conjunto esparso de normas que, por possuir características próprias, deve ser considerado de maneira dissociada das demais regras e princípios.

e) um sistema de regras e princípios restritos à regulação interna das relações jurídicas entre agentes públicos e órgãos do Estado.

Comentários

A alternativa A está incorreta. O Direito Administrativo não é um ramo estanque do Direito, está em constante evolução de forma a acompanhar as mudanças da sociedade e sua pluralidade. Basta verificar as constantes transformações desse ramo do Direito na história, especialmente as transformações atuais estudadas nesta aula.

A alternativa B está correta e é o gabarito da questão. Trata-se de um ramo autônomo do Direito, cuja relação de maior proximidade é com o Direito Constitucional, tendo em vista as diversas normas de Direito Administrativo previstas na Lei Maior. Ademias, conforme estudado, o Direito Administrativo se relaciona com os demais ramos do Direito, em maior ou menor medida, possuindo interfaces com cada um deles.

A alternativa C está incorreta. Não é um sub-ramo do Direito. O Direito Administrativo é um ramo jurídico autônomo com regras e princípios próprios, não estando subordinado a nenhum outro ramo.

A alternativa D está incorreta. Pelo contrário, conforme estudado, o Direito Administrativo se relaciona com as demais regras e princípios do Direito em geral, possuindo diversos pontos de contato com os demais ramos do Direito.

A alternativa E está incorreta. A função administrativa não se restringe à regulação interna das relações jurídicas entre agentes públicos e órgãos do Estado. Possui diversos outros objetos, **englobando, de forma geral, todas as atividades não legislativas e não judiciais.**

Ademais, tem-se que as tarefas precípuas da Administração Pública extroversa (atividade administrativa que atinge diretamente os cidadãos) são as seguintes: a) Fomento; b) Intervenção Administrativa; c) Polícia Administrativa; e d) Serviços Públicos



Tarefas precípuas: FIPS

Fomento
Intervenção
Polícia
Serviços Públicos

Somente pelas tarefas precípuas já se percebe que o objeto do Direito Administrativo é mais amplo do que prevê a assertiva.

30. (MPE-SC / MPE-SC / 2016 – adaptada) julgue a seguinte assertiva:

A administração pública, no sentido subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais responsáveis por funções administrativas. No sentido objetivo, a administração pública é um complexo de atividades concretas visando o atendimento do interesse público.

Comentários

A alternativa está CORRETA. A expressão Administração Pública, pode ser empregada em dois sentidos:

- **Sentido subjetivo, formal ou orgânico:** são as **pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos** que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.
- **Sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa.** Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

Portanto, quando se refere à **Administração Pública** em sentido subjetivo/formal/orgânico (com iniciais maiúsculas), **busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante** deste conceito, enquanto quando se refere à **administração pública** em sentido objetivo/material/funcional (iniciais minúsculas), **pesquisa-se "o que" é realizado** e não quem realiza.

31. (MPE-SC / MPE-SC / 2016 – adaptada) julgue a seguinte assertiva:

Sinônimo de função de governo para a doutrina brasileira, a função administrativa consiste primordialmente na defesa dos interesses públicos, atendendo às necessidades da população, inclusive mediante intervenção na economia.

Comentários

A alternativa está ERRADA. Existe uma evidente diferença entre função administrativa e função Governo. A primeira seria responsável pelos atos administrativos, enquanto o segundo edita atos políticos. Todavia, conforme já visto, a distinção é complexa, tendo em vista a existência de características políticas nos atos administrativos e características administrativas nos atos políticos.

De acordo com a doutrina, resumidamente, podemos citar as seguintes distinções:

Administração	Governo
↳Compreende os agentes, órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa	↳Compreende os agentes, órgãos e entidades que integram a estrutura constitucional do Estado (Poder Executivo, principalmente, e o Legislativo)
↳Exercício de poderes administrativos (polícia, hierárquico, disciplinar, normativo)	↳Exercício de poder político (direção superior do Estado), principalmente na relação de um Poder com outro ou do Estado com outros países
↳Estudada pelo Direito Administrativo	↳Estudado pelo Direito Constitucional
↳Todos os Poderes Estruturais exercem função administrativa em certa medida	↳ Governo é exercido preponderantemente pelo Poder Executivo, mas há participação do Poder Legislativo

32. (FUNCAB / FUNASG – Advogado / 2015) Com relação ao conceito de Direito Administrativo, assinale a opção que congrega de forma correta os elementos que o compõem:

a) Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda princípios e normas reguladores do exercício da função administrativa.

b) Direito Administrativo é um conjunto de princípios e normas que não alberga a noção de bem de domínio privado do Estado.

c) Direito Administrativo sintetiza-se no conjunto harmônico de normas e princípios que regulam exclusivamente as relações jurídicas administrativas entre o Estado e o particular.

d) O conceito de Direito Administrativo compreende apenas a regência de atividades contenciosas entre órgãos públicos, seus servidores e administrados.

e) Direito Administrativo pode ser traduzido pelo conjunto de normas e princípios que organizam a relação jurídica exclusivamente entre os próprios componentes da Administração Pública.

Comentários

A alternativa A está correta e é o gabarito da questão.

> **Conceito de direito administrativo:** conjunto de regras e princípios que tem por objeto a organização e o funcionamento das pessoas e órgãos da Administração Pública, a gestão de seus bens, a regulamentação da relação com seus agentes públicos e com os administrados, no exercício da função administrativa (incluindo-se o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos), possuindo como finalidade concretizar o interesse público.

A alternativa B está incorreta. O conceito de Direito Administrativo abrange o conjunto de princípios e regras que regem todos os bens da Administração Pública.

A alternativa C está incorreta. Como visto na alternativa A, o Direito Administrativo também abrange a organização Interna da Administração Pública, a gestão de seus bens e a relação jurídica com os agentes públicos. Portanto, é incorreto dizer que regulamenta apenas a relação jurídica entre o Estado e o particular.

A alternativa D está incorreta. Direito Administrativo é o conjunto de regras e princípios que tem por objeto a organização e o funcionamento das pessoas e órgãos da Administração Pública, a gestão de seus bens, a regulamentação da relação com seus agentes públicos e com os administrados, no exercício da função administrativa (incluindo-se o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos), possuindo como finalidade concretizar o interesse público.

Logo, não se restringe à atividade contenciosa, mas engloba a administração interna, a prestação de serviços públicos, gestão do patrimônio do Estado, etc.

A alternativa E está incorreta. O Direito Administrativo também regulamenta a relação da Administração Pública com os particulares.

33. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2014) A Administração Pública, em sentido

a) objetivo, material ou funcional, designa os entes que exercem a atividade administrativa.

b) amplo, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

c) estrito, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

d) estrito, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

e) subjetivo, formal ou orgânico, compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Comentários

A alternativa A está incorreta. Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional: é a própria função ou atividade administrativa. Ex: Poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na propriedade privada e na economia.

A alternativa B está correta e é o gabarito da questão. Uma classificação que se faz quanto à Administração Pública é em sentido amplo e sentido estrito. **Em sentido amplo**, Administração Pública **engloba os órgãos de governo que exercem função política e os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função administrativa**. Já **em sentido estrito, somente inclui os órgãos que exercem exclusivamente função administrativa**. Em sentido amplo e objetivamente considerado, refere-se às funções política ou de governo e função administrativa. Subjetivamente considerado leva em consideração as pessoas jurídicas e os órgãos que exercem essas funções.

A alternativa C está incorreta. Administração Pública em sentido estrito engloba apenas os órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos que exercem função administrativa e a própria função administrativista em si. A classificação que engloba as funções de governo (ou política) e a função administrativa é em sentido amplo.

A alternativa D está incorreta. Em sentido estrito, objetivamente considerada, o conceito de Administração Pública abrange as funções política e administrativa. Em sentido estrito considera-se apenas a função administrativa e os órgãos que a exercem.

A alternativa E está incorreta. Administração Pública **em sentido subjetivo, formal ou orgânico** refere-se às pessoas jurídicas, órgãos e os agentes públicos que exercem as atividades administrativas. Relaciona-se com as pessoas do Estado que exercem a função administrativa. Ex: Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas.

Administração Pública em sentido subjetivo/formal/orgânico (com iniciais maiúsculas), busca-se conhecer "quem" o ordenamento jurídico considera parte integrante deste conceito, enquanto quando se refere à administração pública em sentido objetivo/material/funcional (iniciais minúsculas), pesquisa-se "o que" é realizado e não quem realiza.

34. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2014) O conceito de Direito Administrativo é peculiar e sintetiza-se 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. A par disso, é fonte primária do Direito Administrativo

a) a jurisprudência.

b) os costumes.

c) os princípios gerais de direito.

d) a lei, em sentido amplo.

e) a doutrina.

Comentários

A alternativa A está incorreta. A jurisprudência, como fonte do Direito Administrativo, define-se como as **decisões reiteradas em um mesmo sentido proferidas pelos órgãos judiciários, formando um entendimento ou orientação acerca da uma determinada matéria**. É **fonte secundária do Direito**, uma vez que, em regra, não cria direitos ou obrigações, apenas interpreta as leis dizendo o Direito no caso concreto.

A alternativa B está incorreta. Os costumes, definidos como as **condutas uniformes praticadas de forma reiterada na sociedade que a entende como obrigatória**, são fontes secundárias do Direito. Além disso, esse conceito só é relevante para o Direito Administrativo quando se trata dos costumes administrativos. Quando se fala em costumes sociais, somente terá relevância quando influenciar a produção legislativa ou jurisprudencial, razão pela qual a doutrina o entende apenas como fonte indireta.

A alternativa C está incorreta. Conforme visto, o art. 4º da LINDB estabelece que, na omissão da lei, os juízes decidirão o caso com base na analogia, costumes e princípios gerais de direito. Este último também é **fonte secundária do Direito Administrativo**, consistindo em **normas não escritas que estabelecem vetores e valores genéricos que informam o ordenamento jurídico como um todo.**

A alternativa D está correta e é o gabarito da questão. A legislação é a **única fonte primária ou principal do Direito Administrativo** (incluindo aqui os tratados internacionais com força de emenda à constituição ou lei ordinária), todas as demais fontes são secundárias.

A alternativa E está incorreta. A doutrina é de **fonte secundária do Direito Administrativo** e consiste nos **ensinamentos dos estudiosos da matéria**, que influenciam a elaboração de leis, a atuação da Administração Pública e as decisões judiciais de acordo com as teorias elaboradas pelos autores.

35. (FMP Concursos / TJ-MT / 2015) Em face da formação histórica do Direito Administrativo e do modelo de Estado vigente, é correto afirmar que:

a) a noção de coisa julgada nas esferas administrativa e judicial tem a mesma dimensão e conteúdo.

b) as decisões proferidas por órgãos públicos de natureza superior não podem ser revistas pelo Poder Judiciário

c) o processo administrativo somente pode ser instaurado mediante provocação do interessado, por representação escrita endereçada ao agente competente para a solução da controvérsia.

d) o regime jurídico juspublicista, no todo ou em parte, somente pode ser aplicado às pessoas jurídicas de direito público.

e) tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Comentários

A alternativa A está incorreta. O sistema da jurisdição única, adotado no Brasil, estabelece que todas as demandas, sejam elas privadas ou administrativas, estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário. **Apenas o Poder Judiciário é competente para dizer o direito no caso concreto de forma definitiva, com força de coisa julgada material**, ou seja, suas decisões não podem mais, em regra, serem alteradas.

Vale destacar que a Administração Pública não está proibida de julgar casos relativos à sua atuação por meio de um procedimento em contraditório. Entretanto suas decisões estão sujeitas à análise do Judiciário. **As decisões administrativas formam coisa julgada meramente formal, ou seja, não podem mais ser objeto de discussão na esfera administrativa. Todavia, o interessado pode levar a questão à apreciação do Poder Judiciário.**

A alternativa B está incorreta. É justamente o contrário. O sistema da jurisdição única, adotado no Brasil, estabelece que todas as demandas, sejam elas privadas ou administrativas, estão sujeitas à revisão pelo Poder Judiciário. **Apenas o Poder Judiciário é competente para dizer o direito no caso concreto de forma definitiva, com força de coisa julgada material**, ou seja, suas decisões não podendo mais, em regra, serem alteradas.

Vale destacar que a Administração Pública não está proibida de julgar casos relativos à sua atuação por meio de um procedimento em contraditório. Entretanto suas decisões estão sujeitas à análise do Judiciário. A Constituição Federal consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição (amplo acesso à jurisdição) no art. 5°, XXXV, CF.

A alternativa C está incorreta. A Administração Pública, em decorrência do princípio da autotutela, pode instaurar procedimento administrativo de ofício para controle de seus atos.

A alternativa D está incorreta. As pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública indireta estão sujeitas a determinações do regime público, especialmente se prestadoras de serviços públicos. Ademais, as pessoas privadas que possuem relação jurídica com a Administração Pública sofrem derrogações no regime privado, sofrendo a incidência de normas públicas, ou seja, sofre a aplicação do regime jurídico juspublicista em parte.

A alternativa E está correta e é o gabarito da questão. É a resposta que mais se aproxima do conceito de Direito Administrativo. O Direito Administrativo pode ser conceituado como o conjunto de regras e princípios que tem por objeto a organização e o funcionamento das pessoas e órgãos da Administração Pública, a gestão de seus bens, a regulamentação da relação com seus agentes públicos e com os administrados, no exercício da função administrativa (incluindo-se o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos), possuindo como finalidade concretizar o interesse público.

LISTA DE QUESTÕES

1. (CONSULPLAN / TJ-MG – Titular de serviços de notas e de registros – Provimento / 2019) Reconhecida a existência de dois sistemas administrativos, quais sejam, francês e inglês, têm-se consolidados os moldes de um sistema de unicidade de jurisdição e outro de dualidade de jurisdição. No que diz respeito aos sistemas anteriormente mencionados, é correto afirmar que:

a) O ordenamento jurídico pátrio veda a imposição de acesso a qualquer instância/órgão administrativo como pressuposto a pleitos judiciais.

b) O sistema adotado no Brasil é o de dualidade de jurisdição, pelo qual se viabiliza o acesso a decisões administrativas não suscetíveis de revisão na esfera judiciária.

c) Por corolário da unicidade de jurisdição, as decisões proferidas por órgãos administrativos fazem coisa julgada desde que alcançada a última instância de referida esfera.

d) Pelo sistema de unicidade de jurisdição todas as questões, inclusive de cunho administrativo, podem ser apreciadas pelo Judiciário, o que não impede que a própria Administração Pública solucione determinadas questões de natureza administrativa.

2. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

A processualização do direito administrativo, a participação do cidadão na gestão pública e o princípio da transparência são elementos que contribuem para a democratização da administração pública.

3. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

O princípio da juridicidade, por constituir uma nova compreensão da ideia de legalidade, acarretou o aumento do espaço de discricionariedade do administrador público.

4. (CESPE / PGE-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à releitura dos seus institutos a partir dos princípios constitucionais.

5. (IESES / TJ-SC – Titular de serviços de notas e de registros – Provimento / 2019) A Administração Pública em sentido subjetivo encerra:

a) Os servidores públicos.

b) As pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que a integram.

c) O conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as funções administrativas estatais.

d) As pessoas jurídicas de direito público que a integram.

6. (CESPE / PGM-BELO HORIZONTE-MG / 2018) Considerando as modernas ferramentas de controle do Estado e de promoção da gestão pública eficiente, assinale a opção correta acerca do direito administrativo e da administração pública.

a) Em função do dever de agir da administração, o agente público omisso poderá ser responsabilizado nos âmbitos civil, penal e administrativo.

b) O princípio da razoável duração do processo, incluído na emenda constitucional de reforma do Poder Judiciário, não se aplica aos processos administrativos.

c) Devido ao fato de regular toda a atividade estatal, o direito administrativo aplica-se aos atos típicos dos Poderes Legislativo e Judiciário.

d) Em sentido objetivo, a administração pública se identifica com as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos e, em sentido subjetivo, com a natureza da função administrativa desempenhada.

7. (CESPE / TCE-MG / 2018) As tarefas precípuas da administração pública incluem

a) a prestação de serviços públicos e a fiscalização contábil.

b) a realização de atividades de fomento e a prestação de serviços públicos.

c) a rejeição normativa e a aprovação orçamentária.

d) o incentivo setorial e a solução de conflitos normativos.

e) o exercício do poder jurisdicional e do poder de polícia.

8. (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.

9. (TRF-2ª Região / TRF-2ª Região / 2018) A reforma administrativa, no âmbito da gestão do Estado brasileiro, busca tornar administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania. Nesse sentido, é correto afirmar que:

a) foram restringidas as modalidades de parceria do poder público a fim de permitir maior controle de gastos e, por conseguinte, maior eficiência.

b) foram criadas fontes de receitas para o Estado, sob autorização do STF, tais como a taxa de iluminação pública e a taxa de limpeza e conservação urbana.

c) foi retomada a ideia de uma administração pública rígida e voltada para o controle interno, em detrimento da administração pública gerencial, que se mostrou inábil no combate à corrupção e ao nepotismo.

d) a Lei 13.334, de 13.09.2016 criou o Programa de parceiros de investimento, destinado ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, para a execução de empreendimento público de infraestrutura.

e) o Estado retoma atividades que são próprias da iniciativa privada, ampliando sua atuação, a título de intervenção no domínio econômico, nos termos do art. 173 da Constituição Federal.

10. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2018) O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo correto afirmar que:

a) sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.

b) sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.

c) sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.

d) sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.

e) sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

11. (VUNESP / FAPESP – Procurador / 2018) Sobre a origem do Direito Administrativo, é correto afirmar que:

a) se deu no período que antecedeu a Revolução Francesa, século XVI, época em que a gestão pública era legalmente incondicionada.

b) é atribuída à corrente do jusnaturalismo segundo a qual os súditos submetiam-se à lei como resultado da vontade suprema do rei ou monarca.

c) adveio da consagração do sistema de dualidade de jurisdição, adotado desde o século XVIII nos países anglo-saxões.

d) foi estimulada por autores contratualistas que defenderam a diminuição do arbítrio estatal por meio da submissão do Poder Público à lei como resultado da vontade geral ou da divisão das funções estatais entre diferentes órgãos.

e) resultou da adoção de Constituições escritas prevendo o exercício moderado do poder e jurisdição una, conforme o modelo francês produto da revolução.

12. (CESPE / PGM-MANAUS-AM / 2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à releitura dos seus institutos a partir dos princípios constitucionais.

13. (FUNDATEC / PC-RS – Delegado / 2018) Acerca da formação histórica do Direito Administrativo, analise as seguintes assertivas:

I. O Direito Administrativo tem origem na Idade Média, período histórico em que a vontade do monarca passa a se subordinar à lei.

II. O direito francês se notabiliza como a principal influência na formação do Direito Administrativo brasileiro, de onde importamos institutos importantes como o conceito de serviço público, a teoria dos atos administrativos, da responsabilidade civil do estado e da submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade.

III. Devido à organização do Estado brasileiro, composto por diferentes entes políticos dotados de competências legislativas próprias para disciplinar suas atividades administrativas, a codificação do Direito Administrativo em âmbito nacional se torna inviável.

Quais estão corretas?

a) Apenas I.

b) Apenas III.

c) Apenas I e II.

d) Apenas II e III.

e) I, II e III.

14. (FUNRIO / CGE-RO / 2018) A Administração Pública, sendo avaliada sob o aspecto formal, deve levar em conta o:

a) funcionamento da Administração.

b) sentido público da Administração.

c) objetivo da Administração.

d) aparelhamento da Administração.

e) sujeito da Administração.

15. (CESPE / ABIN / 2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

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.

16. (CESPE / ABIN / 2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

Entre as fontes de direito administrativo, as normas jurídicas administrativas em sentido estrito são consideradas lei formal e encontram sua aplicabilidade restrita à esfera político-administrativa.

17. (CESPE / TRE-TO / 2017) O direito administrativo consiste em um conjunto de regramentos e princípios que regem a atuação da administração pública, sendo esse ramo do direito constituído pelo seguinte conjunto de fontes:

a) lei em sentido amplo e estrito, doutrina, jurisprudência e costumes.

b) lei em sentido amplo e estrito, jurisprudência e normas.

c) costumes, jurisprudência e doutrina.

d) lei em sentido amplo, doutrina e costumes.

e) lei em sentido estrito, jurisprudência e doutrina.

18. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

Para os autores que defendem o princípio da subsidiariedade, a atividade pública tem primazia sobre a iniciativa privada, devendo o ente particular se abster de exercer atividades que o Estado tenha condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos.

19. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Tendo como referência a doutrina jurídica majoritária, julgue o item a seguir, a respeito de conceitos, princípios e classificações do direito administrativo.

Segundo a escola da *puissance publique*, as prerrogativas e os privilégios que o Estado possui frente ao particular constituem um critério definidor do direito administrativo.

20. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) Tendo como referência a doutrina jurídica majoritária, julgue o item a seguir, a respeito de conceitos, princípios e classificações do direito administrativo.

O conceito de administração pública, em seu aspecto orgânico, designa a própria função administrativa que é exercida pelo Poder Executivo.

21. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) No que se refere à teoria do direito administrativo, julgue o item a seguir, considerando o posicionamento majoritário da doutrina.

A escola da puissance publique distingue-se da escola do serviço público por conceituar o direito administrativo pela coerção e pelas prerrogativas inerentes aos atos de império, diferenciando-os dos atos de gestão.

22. (CESPE / TRF-1ª Região – Analista / 2017) No que se refere à teoria do direito administrativo, julgue o item a seguir, considerando o posicionamento majoritário da doutrina.

A administração pública, em seu sentido material, compreende as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes que exercem função administrativa. Por outro lado, em seu sentido formal, designa a natureza da atividade exercida por esses entes.

23. (FAPEMS / PC-MS – Delegado / 2017) De acordo com o texto a seguir o direito público tem como objetivo primordial o atendimento ao bem-estar coletivo.

[...] em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões [...].

Dl PIETRO, Maria Sylvia Zaretla. Direito Administrativo. 30.ed. Sao Paulo: Atlas, 2017, p 96.

Diante disso, as "pedras de toque" do regime jurídico-administrativo são

a) a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a impessoalidade do interesse público.

b) a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público.

c) a indisponibilidade do interesse público e o princípio da legalidade.

d) a supremacia da ordem pública e o princípio da legalidade.

e) a supremacia do interesse público e o interesse privado e o princípio da legalidade

24. (CESPE / TCE-PE / 2017) No que tange a regime jurídico-administrativo, organização administrativa e teoria do direito administrativo brasileiro, julgue o item a seguir.

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

25. (CESPE / TCE-PE / 2017) No que tange a regime jurídico-administrativo, organização administrativa e teoria do direito administrativo brasileiro, julgue o item a seguir.

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

26. (CESPE / TCE-PE / 2017) Considerando os conceitos da administração pública, o direito administrativo brasileiro e o regime jurídico de direito público, julgue o seguinte item.

Em sentido subjetivo, a administração pública compreende órgãos e agentes públicos e pessoas jurídicas públicas e privadas encarregadas de exercer a função administrativa da atividade estatal.

27. (CESPE / PGM-FORTALEZA-CE / 2017) Acerca do direito administrativo, julgue o item que se segue.

O exercício do poder de polícia reflete o sentido objetivo da administração pública, o qual se refere à própria atividade administrativa exercida pelo Estado.

28. (CESPE / PGM-FORTALEZA-CE / 2017) Acerca do direito administrativo, julgue o item que se segue.

Conforme a doutrina, diferentemente do que ocorre no âmbito do direito privado, os costumes não constituem fonte do direito administrativo, visto que a administração pública deve obediência estrita ao princípio da legalidade.

29. (CESPE / TRE-PE / 2017) O direito administrativo é

a) um ramo estanque do direito, formado e consolidado cientificamente.

b) um ramo do direito proximamente relacionado ao direito constitucional e possui interfaces com os direitos processual, penal, tributário, do trabalho, civil e empresarial.

c) um sub-ramo do direito público, ao qual está subordinado.

d) um conjunto esparso de normas que, por possuir características próprias, deve ser considerado de maneira dissociada das demais regras e princípios.

e) um sistema de regras e princípios restritos à regulação interna das relações jurídicas entre agentes públicos e órgãos do Estado.

30. (MPE-SC / MPE-SC / 2016 – adaptada) julgue a seguinte assertiva:

A administração pública, no sentido subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais responsáveis por funções administrativas. No sentido objetivo, a administração pública é um complexo de atividades concretas visando o atendimento do interesse público.

31. (MPE-SC / MPE-SC / 2016 – adaptada) julgue a seguinte assertiva:

Sinônimo de função de governo para a doutrina brasileira, a função administrativa consiste primordialmente na defesa dos interesses públicos, atendendo às necessidades da população, inclusive mediante intervenção na economia.

32. (FUNCAB / FUNASG – Advogado / 2015) Com relação ao conceito de Direito Administrativo, assinale a opção que congrega de forma correta os elementos que o compõem:

a) Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda princípios e normas reguladores do exercício da função administrativa.

b) Direito Administrativo é um conjunto de princípios e normas que não alberga a noção de bem de domínio privado do Estado.

c) Direito Administrativo sintetiza-se no conjunto harmônico de normas e princípios que regulam exclusivamente as relações jurídicas administrativas entre o Estado e o particular.

d) O conceito de Direito Administrativo compreende apenas a regência de atividades contenciosas entre órgãos públicos, seus servidores e administrados.

e) Direito Administrativo pode ser traduzido pelo conjunto de normas e princípios que organizam a relação jurídica exclusivamente entre os próprios componentes da Administração Pública.

33. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2014) A Administração Pública, em sentido

a) objetivo, material ou funcional, designa os entes que exercem a atividade administrativa.

b) amplo, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

c) estrito, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

d) estrito, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.

e) subjetivo, formal ou orgânico, compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

34. (VUNESP / PC-SP – Delegado / 2014) O conceito de Direito Administrativo é peculiar e sintetiza-se 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. A par disso, é fonte primária do Direito Administrativo

a) a jurisprudência.

b) os costumes.

c) os princípios gerais de direito.

d) a lei, em sentido amplo.

e) a doutrina.

35. (FMP Concursos / TJ-MT / 2015) Em face da formação histórica do Direito Administrativo e do modelo de Estado vigente, é correto afirmar que:

a) a noção de coisa julgada nas esferas administrativa e judicial tem a mesma dimensão e conteúdo.

b) as decisões proferidas por órgãos públicos de natureza superior não podem ser revistas pelo Poder Judiciário

c) o processo administrativo somente pode ser instaurado mediante provocação do interessado, por representação escrita endereçada ao agente competente para a solução da controvérsia.

d) o regime jurídico juspublicista, no todo ou em parte, somente pode ser aplicado às pessoas jurídicas de direito público.

e) tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

GABARITO

1. D
2. CORRETA
3. ERRADA
4. CORRETA
5. C
6. A
7. B
8. C
9. D
10. D
11. D
12. CORRETA
13. D
14. E
15. ERRADA
16. ERRADA
17. A
18. ERRADA
19. CORRETA
20. ERRADA
21. CORRETA
22. ERRADA
23. B
24. ERRADA
25. CORRETA
26. CORRETA
27. CORRETA
28. ERRADA
29. B
30. CORRETA
31. ERRADA
32. A
33. B
34. D
35. E

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1. 

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2. 

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3. 

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4. 

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5. 

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6. 

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7. 

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8. 

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.