

## **Aula 00**

*Direito Administrativo p/ PC-SP  
(Investigador) - 2020.2 Pré-Edital*

Autor:  
**Antonio Daud**

06 de Agosto de 2020

## Sumário

Considerações Iniciais .....	2
1. Introdução.....	7
2. Direito Administrativo: origem, conceito, fontes. ....	8
3. Estado, governo e administração pública. ....	11
4. Fontes .....	24
5. Sistemas Administrativos .....	32
6. Regimes jurídicos da Administração Pública.....	37
7. Objeto de estudo do Direito Administrativo .....	40
8. Conclusão.....	41
9. Resumo .....	42
10. Mapas .....	45
Questões comentadas.....	47
Lista das Questões Comentadas .....	67
Gabaritos .....	77



## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

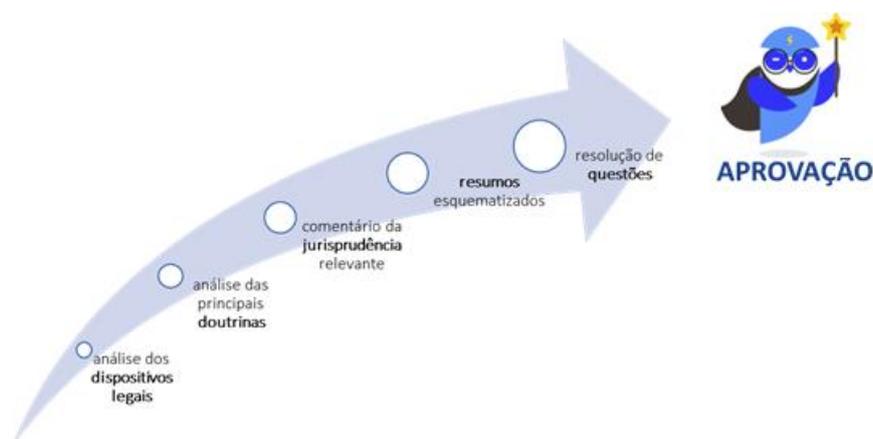
Olá amigos (as)!

Será um grande prazer poder auxiliá-los na preparação para o concurso de **Investigador** da **Polícia Civil do estado de São Paulo (PC-SP)**, por meio deste curso de **Direito Administrativo**!

Este curso, como verão a seguir, é composto por **livros eletrônicos** (PDFs) de **teoria** e centenas de **questões comentadas**, bem como por **videoaulas**.

O objetivo do nosso curso é apresentar as bases do direito administrativo, com grande **foco** nas questões de concurso público. Nossa metodologia se baseia na abordagem textual, de forma clara e objetiva, das **disposições legais**, da **doutrina** e **jurisprudência** mais relevantes e de muitas **questões de prova comentadas**. Vamos reunir tudo isto em um único material, para otimizar o **tempo de estudo**!

Em resumo:



Os cursos *online*, como o **Estratégia Concursos**, possibilitam uma preparação de qualidade, com flexibilidade de horários e contato com o professor da matéria, através do **fórum de dúvidas**.

Além disso, os principais assuntos do nosso curso também dispõem de **videoaulas**, para quem desejar iniciar os estudos pelos vídeos.

Em relação aos **livros eletrônicos** (PDFs), destaco que os principais temas possuirão faixas indicativas de incidência de questões em provas:

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA  
INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXA  
INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA  
INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA  
INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTÍSSIMA



Os PDFs seguirão a seguinte **estrutura**:

#### ESTRUTURA DAS AULAS DO CURSO

- **Introdução**
- **Desenvolvimento** (parte teórica)
- **Resumo da aula**
- **Conclusão**, com destaque para aspectos mais relevantes
- **Questões comentadas de concursos anteriores**
- **Lista das questões comentadas** (para o aluno poder praticar sem olhar as respostas)
- **Gabaritos das questões**

Nesta aula demonstrativa estudaremos os **princípios** aplicáveis ao direito administrativo, em que iremos discorrer acerca dos principais itens que surgem provas.

Vocês perceberão que, à luz do conhecimento sobre os princípios do direito administrativo, já conseguiremos **gabaritar** um bom número de questões de prova.

É importante frisar que os princípios são aplicados nos mais diversos assuntos deste curso. Dessa forma, quando abordarmos cada um dos princípios, apesar de comentarmos alguns julgados e dispositivos legais, por questões didáticas, iremos realizar o aprofundamento das regras pertinentes nas aulas respectivas.

Exemplo: comentaremos nesta aula sobre o princípio relacionado às entidades da administração indireta, mas o aprofundamento do assunto será feito na aula específica sobre “organização administrativa”.

Antes de explicar como vai funcionar nossa dinâmica, peço licença para apresentar-me.



### Apresentação Pessoal

Este curso está sendo construído a 4 mãos. Eu, Antonio Daud, cuidarei do material em PDF e o **Prof. Thállius Moraes** ficará encarregado das videoaulas.

Meu nome é **Antonio Daud**, sou natural de Uberlândia (MG) e tenho 36 anos. Sou bacharel em Engenharia Elétrica e em Direito. Sou professor de direito administrativo e direito do trabalho no Estratégia Concursos.

Iniciei minha vida de concurseiro, nos idos de 2007 =)

Em 2008, consegui aprovação no concurso de Analista de Finanças e Controle (hoje “Auditor Federal De Finanças e Controle”) da então **Controladoria-Geral da União**



(CGU). No mesmo ano, fui aprovado para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) do **Tribunal de Contas da União** (TCU), que exerço atualmente.

No TCU já exerci funções como Coordenador de auditoria, Diretor de unidade de fiscalização e assessor de Ministro. Já atuei como instrutor na **Enap** e no **TCU/ISC**. Coautor do livro “A descomplicada contratação de TI na Administração Pública”.

Em todas estas funções o **direito administrativo** consistiu em uma das principais ferramentas de trabalho. Assim, espero fazer uso desta experiência para enriquecer nosso curso com exemplos e casos práticos e aproximar a linguagem e a lógica do direito administrativo a cada um de vocês.

Aproveito para divulgar meus contatos nas redes sociais:

**Facebook:** <http://www.facebook.com/professordaud>

**Instagram:** @professordaud

**YouTube:** Prof. Antonio Daud

Não deixe de se inscrever para receber notícias, questões e materiais exclusivos, além de novidades sobre concursos trabalhistas de modo geral.

## Cronograma

O cronograma de nosso curso será o seguinte:

<b>Aula 00</b>	Apresentação do curso. [Aspectos Introdutórios] 2.6.1 - Regime jurídico-administrativo;
<b>Aula 01 (11/08)</b>	2.6.2 - Princípios básicos da Administração Pública;
<b>Aula 02 (16/08)</b>	2.6.4 - Atos administrativos;(parte 01)
<b>Aula 03 (21/08)</b>	2.6.4 - Atos administrativos;(parte 02)
<b>Aula 04 (26/08)</b>	2.6.3 - Poderes administrativos;
<b>Aula 05 (01/09)</b>	2.6.5 - Serviços públicos: conceito, princípios e classificação;



<b>Aula 06 (06/09)</b>	2.6.6 - Responsabilidade civil do Estado
<b>Aula 07 (11/09)</b>	2.6.7 - Controle da Administração;
<b>Aula 08 (16/09)</b>	2.6.8 - Improbidade administrativa;

Antes de iniciarmos o nosso curso, vamos a alguns avisos importantes:

1) Com o objetivo de *otimizar os seus estudos*, você encontrará, em *nossa plataforma (Área do aluno)*, alguns recursos que irão auxiliar bastante a sua aprendizagem, tais como “Resumos”, “Slides” e “Mapas Mentais” dos conteúdos mais importantes desse curso. Essas ferramentas de aprendizagem irão te auxiliar a perceber aqueles tópicos da matéria que você precisa dominar, que você não pode ir para a prova sem ler.

2) Em nossa Plataforma, procure pela *Trilha Estratégica e Monitoria* da sua respectiva área/concurso alvo. A Trilha Estratégica é elaborada pela nossa equipe do *Coaching*. Ela irá te indicar qual é exatamente o *melhor caminho* a ser seguido em seus estudos e vai te ajudar a *responder as seguintes perguntas*:

- Qual a melhor ordem para estudar as aulas? Quais são os assuntos mais importantes?
- Qual a melhor ordem de estudo das diferentes matérias? Por onde eu começo?



- “Estou sem tempo e o concurso está próximo!” Posso estudar apenas algumas partes do curso? O que priorizar?

- O que fazer a cada sessão de estudo? Quais assuntos revisar e quando devo revisá-los?

- A quais questões deve ser dada prioridade? Quais simulados devo resolver?

- Quais são os trechos mais importantes da legislação?

3) Procure, nas instruções iniciais da “Monitoria”, pelo *Link* da nossa “[Comunidade de Alunos](#)” no Telegram da sua área / concurso alvo. Essa comunidade é *exclusiva* para os nossos assinantes e será utilizada para orientá-los melhor sobre a utilização da nossa Trilha Estratégica. As melhores dúvidas apresentadas nas transmissões da “*Monitoria*” também serão respondidas na nossa [Comunidade de Alunos](#) do Telegram.

(\*) O Telegram foi escolhido por ser a única plataforma que preserva a intimidade dos assinantes e que, além disso, tem recursos tecnológicos compatíveis com os objetivos da nossa Comunidade de Alunos.



# 1. INTRODUÇÃO

Olá amigos!

Nesta aula faremos uma grande **contextualização do Direito Administrativo**. Iniciaremos com breve abordagem sobre seu **conceito e origem**.

Na sequência, estudaremos as diferenças entre os conceitos de **Estado, Governo e Administração Pública**. A partir daí, poderemos estudar as **fontes** do direito administrativo e o **sistema administrativo** adotado pelo Brasil, comparativamente aos sistemas existentes ao redor do mundo.

Adiante, vamos iniciar o estudo do chamado **regime jurídico-administrativo** e do **objeto** de estudo do direito administrativo.

Na sequência, iremos tratar das várias acepções da expressão **Administração Pública**.

Por fim, vamos retornar ao **conceito de direito administrativo** a partir de vários critérios já adotados ao redor do mundo.

São assuntos basilares, que irão facilitar a compreensão do restante da matéria, além de contarem com várias questões de prova a respeito.

A banca Vunesp, organizadora do último certame, não tem tradição em exigir estes temas, como perceberão pela quantidade de questões comentadas, mas o estudo é basilar para a boa compreensão da nossa disciplina!

Em frente!



## 2. DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM, CONCEITO, FONTES.

No estudo do Direito em geral, é muito comum buscarmos classificar as relações e ramos jurídicos em direito privado e público.

O **direito privado**, em síntese, cuida das relações entre dois ou mais particulares, estabelecendo regras que visam a harmonizar o convívio em sociedade. Ele é marcado pela **igualdade jurídica** entre os sujeitos de suas relações (**horizontalidade**). O direito civil é o exemplo clássico de ramo do direito privado.

O **direito público**, por sua vez, se debruça sobre a relação (i) entre o Estado e os particulares (ii) entre duas ou mais instituições públicas. O direito público lida com relações que envolvem interesses da sociedade como um todo. O direito administrativo e o direito constitucional são ramos integrantes do direito público.

O direito público é marcado pela **desigualdade nas relações jurídicas**, uma vez que o interesse público se impõe em patamar de superioridade sobre os privados (**verticalidade**).

Feita esta breve introdução, vamos contextualizar o surgimento e o conceito do direito administrativo.

### 2.1. Origem

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

A **origem** do Direito Administrativo, enquanto ramo autônomo do Direito está relacionada, segundo doutrina majoritária<sup>1</sup>, ao surgimento do Direito Constitucional (e outros ramos do direito público) e ao próprio Estado de Direito.

Em um cenário de fim do absolutismo monárquico, ao final do século XVIII e início do século XIX, houve um intenso movimento clamando pela redução dos poderes do Estado sobre os particulares, que até então era praticamente ilimitado. Este movimento foi calcado no **princípio da legalidade** e na **separação dos poderes**.

De forma simplificada, podemos enxergar o princípio da legalidade a partir da regulamentação das relações entre governantes e governados. Segundo tal princípio, os governantes devem respeitar as leis de um Estado, em especial sua Constituição.

A separação dos poderes<sup>2</sup>, no mesmo sentido, pode ser visualizada a partir da segregação de macro atividades estatais (produção de leis, administração estatal e solução dos conflitos). Mediante a atribuição destas atividades a poderes distintos (independentes e harmônicos entre si), foi possível garantir a produção independente das leis do Estado e seu cumprimento, inclusive pelos governantes.

<sup>1</sup> A exemplo de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 906

<sup>2</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. O Espírito das Leis.



O Direito Administrativo nasce, formalmente, a partir desta delimitação da forma pela qual o Estado interfere na atividade privada.

## 2.2. Conceito

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Vamos aqui trazer as principais conceituações doutrinárias acerca do Direito Administrativo.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>, o Direito Administrativo é ramo do **direito público** interno:

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

Para Hely Lopes Meirelles, o Direito Administrativo Brasileiro se refere ao

conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a **realizar concreta, direta e indiretamente** os **finis** desejados pelo Estado.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, sinteticamente o Direito Administrativo consiste no ramo do direito público

que disciplina a **função administrativa**, bem como as pessoas e órgãos que a exercem.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> entende que é o

Conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as **relações jurídicas** entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

Marçal Justen Filho, a seu turno, define-o como

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

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2717

<sup>4</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Atlas. P. 8



Marcelo Alexandrino<sup>5</sup>, por outro lado, leciona que seria

o conjunto de regras e princípios aplicáveis à estruturação e ao funcionamento das pessoas e órgãos integrantes da administração pública, às relações entre esta e seus agentes, ao exercício da função administrativa, especialmente às relações com os administrados, e à **gestão dos bens públicos**, tendo em conta a finalidade geral de bem atender ao interesse público.

Diógenes Gasparini, por sua vez, menciona que é o

Conjunto harmônico de princípios jurídicos destinados a **ordenar a estrutura** e o **peçoal** (órgãos e agentes) e os **atos** e **atividades** da Administração Pública, praticadas ou desempenhadas enquanto Poder Público.

José Cretella Júnior<sup>6</sup>:

O ramo do Direito Público interno que **regula a atividade** e as **relações** das pessoas públicas e **a instituição de meios e órgãos** relativos à ação dessas pessoas.

Mário Masagão<sup>7</sup>

- o conjunto dos princípios que regulam a atividade jurídica do Estado, exceto a judiciária, e a instituição dos meios e órgãos de sua ação em geral.



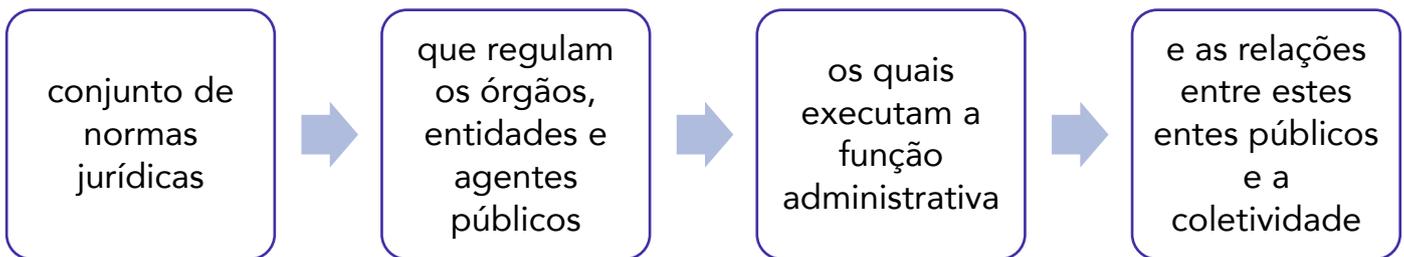
Da análise conjunta destas definições, podemos traçar quatro elementos marcantes do direito administrativo:

<sup>5</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 3

<sup>6</sup> JÚNIOR, José Cretella. Tratado de Direito Administrativo. 2ª ed. Ed. Forense. p. 15

<sup>7</sup> MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. Ed. Max Limonad. 5ª ed. p. 21





Para que possamos melhor compreender a conceituação de direito administrativo, vamos passar à próxima seção da aula. Ao tratarmos das diferenças entre Estado, Governo e Administração Pública, vamos estudar especialmente o que seria a função administrativa, que acabamos de mencionar.

### 3. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Neste tópico iremos definir e diferenciar os conceitos de **Estado**, **Governo** e **Administração Pública**. Como grande parte deste conteúdo é estudado em direito constitucional, até com maior profundidade, neste curso iremos nos ater aos aspectos mais importantes para a compreensão do direito administrativo.

#### 3.1. Estado

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

O Estado consiste no ente **dotado de personalidade jurídica** formado pelo **povo**, **território** e **governo soberano**. A Constituição Federal estabelece a República Federativa do Brasil como tal, formada pela união indissolúvel dos Estados, DF e Municípios.

Das lições do Direito Constitucional sabemos que, quanto à **forma de Estado**, este pode ser, basicamente, federado (descentralizado politicamente) ou unitário (centralizado politicamente).

O Estado brasileiro é federado, havendo núcleos de poder em todos os entes-federados: União, estados-membro, DF e municípios. Em decorrência desta organização política, haverá **administrações públicas autônomas** em cada uma destas esferas.

Assim, a administração pública do município de São Paulo, por exemplo, **não** se subordina à administração pública federal.

Outro aspecto da organização política do Estado consiste na **separação dos Poderes**, segundo o modelo de Montesquieu.

No caso brasileiro, para melhor alcance das finalidades estatais, a Constituição adotou a clássica separação de Poderes, divididos em **Legislativo**, **Executivo** e **Judiciário**:

CF, art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





Antes de detalhar as funções executadas por cada um deles, é preciso fazer três observações importantes:

- 1) O modelo de **separação tripartite** é adotado pelos estados-membro, sendo que os municípios não possuem o Poder Judiciário em sua estrutura.
- 2) A repartição de atribuições entre os Poderes do Estado não desnatura a **unicidade do poder**: mesmo com a divisão de funções aos três Poderes, o poder estatal continua sendo uno e indivisível.
- 3) A separação de poderes adotada pelo Brasil é do tipo **flexível**. Como veremos adiante, cada poder exerce sua função principal (chamada de “função típica”) e outras em caráter acessório (“funções atípicas”).

Vocês lembram que o **direito administrativo** se relaciona com a **função administrativa**?

Pois bem, adiante veremos **o que** seria esta função administrativa e **quem** a exerce!

A **função administrativa** consiste no conjunto de atividades do Estado que atuam **concreta** e **diretamente** (proativamente) para zelar dos interesses e bens da coletividade.

Trata-se de atividade **concreta** (pois executa a vontade do Estado prevista em lei) que visa à satisfação **direta** e **imediate** dos fins estatais.

Poderíamos traçar um breve comparativo tomando as características gerais das **funções legislativa** e **jurisdicional**.

A **função legislativa** é aquela que tem a capacidade de inovar o ordenamento jurídico, produzindo atos normativos primários (CF, art. 59).

Por outro lado, a **função julgadora** se volta à aplicação do direito a casos concretos. Diferentemente da função administrativa, a atuação jurisdicional ocorre de modo passivo, face à chamada inércia do Poder Judiciário.

Vejam o seguinte exemplo:

O Brasil identifica que o meio ambiente necessita de maior atenção governamental.

Assim, no exercício da **função legislativa**, inova-se o ordenamento jurídico e é aprovada uma lei que define uma série de regras protetivas à fauna e à flora. A mesma lei cria uma agência reguladora do meio ambiente,



a Agência Mãe Natureza, e define sua natureza jurídica, seu propósito e, entre outros temas, seu quadro de pessoal.

Para preencher este quadro de pessoal a Agência poderá, por exemplo, realizar um concurso público, o qual é feito no exercício da **função administrativa**. Da mesma função decorrem as atividades de gestão de seus funcionários e bens, realização de licitações, celebração de contratos etc. Estes são exemplos da função administrativa, na sua face dos atos de gestão.

Imaginem também que um servidor desta agência, no curso de uma fiscalização, identifique que a empresa Des Mata Ltda está descumprindo regras protetivas ao meio ambiente e, no uso legal de suas atribuições, promova a autuação da empresa. Esta autuação também decorre da função administrativa, no exercício do chamado poder de polícia administrativa. Aqui temos a função administrativa praticando os chamados atos de império (impondo-se coercitivamente ao administrado).

Reparem o seguinte: diferentemente da função legisladora, na função administrativa, o Estado age de modo concreto e direto para atingir os anseios da coletividade.

Em outro giro, se a empresa Des Mata discorda da autuação recebida e decide recorrer judicialmente do auto de infração, terá lugar a **função julgadora típica** do Estado.

Ok, entendi!

### Mas quem exerce estas funções?

Cada Poder constituído é encarregado de uma destas funções comentadas acima. Assim sendo, de forma predominante, ao Poder Executivo cabe a função administrativa, ao Legislativo a função legisladora (ou legiferante) e ao Judiciário a função julgadora (ou jurisdicional).

No entanto, como já comentamos anteriormente, além de sua **função típica**, cada Poder exerce, em caráter acessório, funções que são típicas de outros Poderes.

Vejam por exemplo o Poder Legislativo. Além de inovar o ordenamento jurídico (função típica), há situações, chamadas de **atípicas**, em que as casas legislativas também irão exercer as funções jurisdicional e administrativa.

Um destes casos é o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal, consoante previsto na CF, art. 52, inciso I (função jurisdicional atípica).

Outro exemplo é a organização dos serviços das casas legislativas e gestão dos respectivos servidores e bens (função administrativa atípica).

Portanto, dado o exercício de funções atípicas pelos Poderes do Estado, podemos dizer que **não é rígida** a separação de poderes adotada pela constituição brasileira.

----



Em relação à **função administrativa**, embora esteja concentrada no Poder Executivo, reparem que teremos função administrativa em todos os Poderes.

Vejam a questão abaixo a respeito:

CEBRASPE/Ministério das Comunicações – Todos os cargos

A administração pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com nenhum dos poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo.

Gabarito (C)

Já no que se refere à **função julgadora**, o entendimento majoritário é de que o Poder Executivo **não** desempenha função jurisdicional em sentido próprio. Ou seja, apesar de haver situações concretas em que os órgãos e entidades do Poder Executivo solucionam conflitos, estes não são decididos em caráter definitivo. Em outras palavras, mesmo nestes casos, os entes do Poder Executivo não têm o condão de dizer o direito em caráter definitivo (não produzem coisa julgada).

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>8</sup> exemplifica tal a função julgadora do Poder Executivo citando os Conselhos de Contribuintes, como o CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, nos quais apreciam-se processos administrativos a respeito de questões tributárias. Segundo ele, tais órgãos poderiam fazer **coisa julgada administrativa**, as quais são definitivas perante a Administração. No entanto, mesmo nestes casos, o Poder Judiciário poderia ser acionado pelo particular.

Sintetiza o assunto a lição de José dos Santos Carvalho Filho<sup>9</sup>, segundo o qual função jurisdicional é concentrada no Poder Judiciário, em caráter principal, além de ser exercida pelo Poder Legislativo, em caráter acessório, nas situações excepcionais previstas na Constituição Federal.

Antes de concluir este tópico, destaco que uma segunda função típica do Poder Legislativo consiste na **fiscalização** das ações dos outros Poderes, em especial do Poder Executivo, o que é feito com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Sintetizando os principais pontos comentados:

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. P. 36

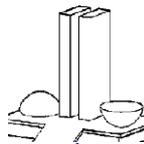
<sup>9</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. GenMétodo. P. 18





Poder Executivo

- Função típica:
  - ADMINISTRATIVA
- Atípicas:
  - LEGISLADORA



Poder Legislativo

- Funções típicas:
  - LEGISLADORA
  - FISCALIZADORA
- Atípicas:
  - ADMINISTRATIVA
  - JULGADORA



Poder Judiciário

- Função típica:
  - JULGADORA
- Atípicas:
  - LEGISLADORA
  - ADMINISTRATIVA

## 3.2. Governo

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXA

Quando falamos em governo (em sentido estrito) estamos nos referindo à realização das **funções políticas** do Estado (ou funções de governo). Trata-se da **direção geral e suprema** do Estado<sup>10</sup>, por meio da qual são definidos planos de governo, políticas públicas e diretrizes para atuação das demais funções do Estado.

Segundo as palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>

A constante (...) do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos

O governo é exercido, em grande parte, por meio da prática de **atos políticos**, como o veto a um projeto de lei, a declaração de guerra e de paz, a intervenção federal e a elaboração de metas e diretrizes governamentais. Relembro que, como regra geral, o Poder Judiciário não detém competência para interferir nestes atos políticos.

Feita esta breve contextualização, vamos analisar o sistema e a forma de governo, de acordo com os apontamentos de Marcelo Alexandrino<sup>12</sup>.

O **sistema de governo** diz respeito ao relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. No **sistema presidencialista** há uma independência entre tais Poderes, predominando o princípio da separação dos

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2826

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. p. 65

<sup>12</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 21



Poderes. O Presidente é eleito pela população e não depende da confiança do Poder Legislativo. No presidencialismo, o Presidente da República **acumula** as funções de **chefe de Estado** e de **chefe de governo**.

Já no **sistema parlamentarista** fala-se em mera colaboração entre Executivo e Legislativo. Além disso, há uma separação entre a chefia de Estado e a chefia de governo. A chefia de Estado é exercida pelo Monarca ou pelo Presidente da República e a chefia de governo é exercida pelo Primeiro-ministro. Neste sistema, tanto a continuidade do governo depende da confiança do Parlamento, quanto a permanência do Parlamento depende do Governo, sob pena de ser dissolvido.

Sintetizando estas características temos o seguinte:

Presidencialismo	Parlamentarismo
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>independência</b> entre os Poderes</li><li>• <b>acumulação</b> das chefias de Estado e de governo no chefe do Poder Executivo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>colaboração</b> entre Poderes Legislativo e Executivo</li><li>• <b>separação</b> entre a chefia de Estado (Monarca ou Presidente) e a chefia de governo (Primeiro-Ministro)</li></ul>

Já a **forma de governo** diz respeito à maneira pela qual ocorre a **instituição do poder** na sociedade e a **relação entre governantes e governados**.

Na **forma de governo republicana** - *res publica* ou coisa pública-, a instituição do poder se dá por meio de eleições, por um período certo de tempo, sendo que o governante representa o povo e tem o dever de prestar contas de seus atos.

Por outro lado, na **monarquia** a instituição do poder ocorre de forma hereditária (não há eleições), o mandato do monarca é vitalício, o monarca não representa o povo (mas sua linhagem familiar) e não há o dever de prestar contas (responde perante o povo pelos atos de governo).

Sintetizando tais diferenças temos o seguinte:

República	Monarquia
<ul style="list-style-type: none"><li>• eleições</li><li>• mandato temporário</li><li>• governante representa o povo</li><li>• prestação de contas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• hereditariedade</li><li>• mandato vitalício</li><li>• monarca representa sua família</li><li>• não há prestação de contas</li></ul>



Assim como veremos mais adiante em relação à expressão “Administração Pública”, o conceito de governo comporta diversos sentidos. Segundo as palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup>, considera-se “governo”

em sentido **formal** → o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais

em sentido **material** → o complexo de funções estatais básicas

em sentido **operacional** → a condução política dos negócios públicos

No que se refere à distribuição das funções políticas pelos Poderes, conforme leciona Di Pietro<sup>14</sup>, no Brasil as funções políticas repartem-se entre Executivo e Legislativo, com predominância do primeiro.

### 3.3. Administração Pública

INCIDÊNCIA EM PROVA: ALTA

Ante a vasta gama de atividades desempenhadas pelo Estado e a interrelação entre estas, é tarefa complexa conceituar a expressão “administração pública”. Por este motivo, vamos tratar a seguir dos vários sentidos que tal expressão pode assumir.

Quando tratamos de **Administração Pública**, em sentido estrito, estaremos nos referindo à **execução das políticas públicas** estabelecidas (**função administrativa**).

-----

Para não confundirmos funções administrativas e políticas, tomem a política pública “Programa Bolsa Família” como exemplo.

A **elaboração** desta política pública, como a definição dos beneficiários, valores das bolsas e forma de gestão, são atribuições da **função política**, exercidas pela Presidência da República e pelo Congresso Nacional, mediante a publicação de Leis e Decretos, por exemplo.

Uma vez criada a política pública, entra em cena o Ministério do Desenvolvimento Social e a Caixa Econômica Federal, no exercício da **função administrativa**. Estes serão responsáveis por **executar a política pública**, ou seja, cadastrar os beneficiários nos bancos de dados do governo, regulamentar questões operacionais, criar cartões para saque do benefício e, assim, dar efeitos concretos à política pública.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles Lopes Meireles leciona que

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. p. 65

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2885



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

Para finalizar o paralelo entre Administração Pública e governo, ressalto que o **Direito Administrativo** cuida, eminentemente, do estudo da Administração Pública, enquanto o governo será analisado, principalmente, pelo **Direito Constitucional**.

Resumindo o que acabamos de comentar:

**Estado** → pessoa jurídica soberana, composta por povo, território e governo  
**Governo** → dirige o Estado, estabelecendo diretrizes e políticas públicas (função política)  
**Administração Pública** (sentido estrito) → execução das políticas estabelecidas

A diferença entre a função governo e a função administrativa foi cobrada na questão abaixo:

FGV/SEGEP-MA – Agente Penitenciário (adaptada)

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

Gabarito (C)



**ADIANTANDO O QUE  
VEM PELA FRENTE**

Como nosso maior interesse será na Administração Pública, vamos passar a estudar com mais detalhes sua delimitação e conceituação.

Para fins de prova, vamos nos ater às principais classificações quanto à expressão “Administração Pública”, a saber:

- A) em **sentido amplo** vs **sentido estrito**
- B) em sentido **formal**, **orgânico** ou **subjetivo** vs sentido **material**, **funcional** ou **objetivo**

### 3.3.1. Administração Pública em sentido amplo vs. sentido estrito

O conceito de Administração Pública em **sentido amplo** alcança tanto os **órgãos de governo** (responsáveis pela função política) quanto os órgãos e entidades com função meramente administrativa (execução das políticas públicas).



Por outro lado, Administração Pública em **sentido estrito** alcança apenas órgãos e entidades com **função meramente administrativa**. Neste conceito restritivo, ficam excluídos os órgãos com função política (órgãos de governo).

Em concursos públicos, a expressão “administração pública”, sem maiores detalhamentos, em geral aponta seu sentido estrito, denotando as atividades meramente administrativas e as organizações públicas responsáveis.

Vejam a questão abaixo:

FCC/TJ-PE – Analista Judiciário (adaptada)

Dentre as características da Administração Pública, é correto afirmar que esta não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Gabarito (C)

### 3.3.2. Administração Pública em sentido formal, orgânico ou subjetivo vs. sentido material, funcional ou objetivo

A partir de agora vamos passar a tratar apenas da Administração Pública em sentido estrito.

Carvalho Filho leciona que é preciso dividir o sentido da expressão “administração pública”, de um lado, (i) sob a **ótica dos executores** da atividade pública e, de outro, (ii) sob a **ótica da própria atividade**.

Assim, a Administração Pública em sentido **formal**, **orgânico** ou **subjetivo**, segundo Marcelo Alexandrino<sup>15</sup>, é o conjunto de entidades, órgãos e agentes que o **ordenamento jurídico** identifica como administração pública. Percebam que critério subjetivo (orgânico ou formal) designa os sujeitos que compõem a Administração Pública. Em tal acepção, pouco importa a atividade desempenhada por tais entes.

O Brasil adota este critério, de sorte que a Administração Pública brasileira é formada por aqueles **sujeitos** (órgãos e entidades) que o ordenamento jurídico **formalmente** indicar.

Resumindo o elemento central dessa definição, o mesmo autor<sup>16</sup> menciona que

como estamos tratando de uma acepção formal, subjetiva, deve-se perquirir tão somente “quem” o ordenamento jurídico considerada administração pública, e não “o que” (critério objetivo, material) é realizado.

<sup>15</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 22

<sup>16</sup> Op. cit



A questão abaixo cobrou tal acepção:

Cebraspe/TJ-DFT – Analista– Área Judiciária

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

Gabarito (C)

Por outro lado, em sentido **objetivo**, **material** ou **funcional**, a expressão designa, segundo Di Pietro<sup>17</sup>, a natureza das **atividades** exercidas pelos entes públicos. Assim, a expressão indicaria a própria função administrativa.

A questão a seguir exigiu esta noção:

Cebraspe/MI – ATA

Em sentido objetivo, a expressão administração pública denota a própria atividade administrativa exercida pelo Estado.

Gabarito (C)

Em relação às atividades típicas da função administrativa, podemos citar o **serviço público**, a **polícia administrativa**, a **intervenção**, o **fomento** e, segundo parte da doutrina<sup>18</sup>, a **regulação**.



Vejamos abaixo como seriam estas atividades típicas da Administração Pública de acordo com as lições da Profa. Maria Sylvia<sup>19</sup>:

- ❖ **Serviço público**: toda atividade que Administração Pública executa diretamente ou, indiretamente, por meio de particulares que tenham recebido delegação do Estado. Exemplos: serviço postal e

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2809

<sup>18</sup> FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. p. 446

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2717



correio aéreo nacional (CF, art. 21, X), serviços de telecomunicações (CF, art. 21, XI), transporte ferroviário, rodoviário e aéreo, energia elétrica (CF, art. 21, XII).

- ❖ **Polícia administrativa:** toda atividade que restringe ou condiciona o exercício de direitos individuais em benefício da coletividade. Exemplos: ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização e sanções.
- ❖ **Fomento:** atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública. Exemplos: financiamento sob condições especiais, subvenções e benefícios fiscais.
- ❖ **Intervenção:** compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta) e a atuação direta do Estado na ordem econômica, geralmente por meio das empresas estatais (intervenção direta). Exemplos: atuação no mercado de petróleo e gás por meio da Petrobras e da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Compreende também as intervenções estatais na propriedade privada (tombamento, requisição, desapropriação, servidão).
- ❖ **Regulação:** envolve a conjunção do poder normativo da Administração Pública (portanto, em sua função atípica) e das atividades de polícia, fomento e intervenção em um único ente. Exemplo: Agências reguladoras.

---

Sintetizando os sentidos quanto à expressão Administração Pública:

**Subjetivo / Orgânico / Formal:** designa as entidades, órgãos e agentes à administração (“quem”)

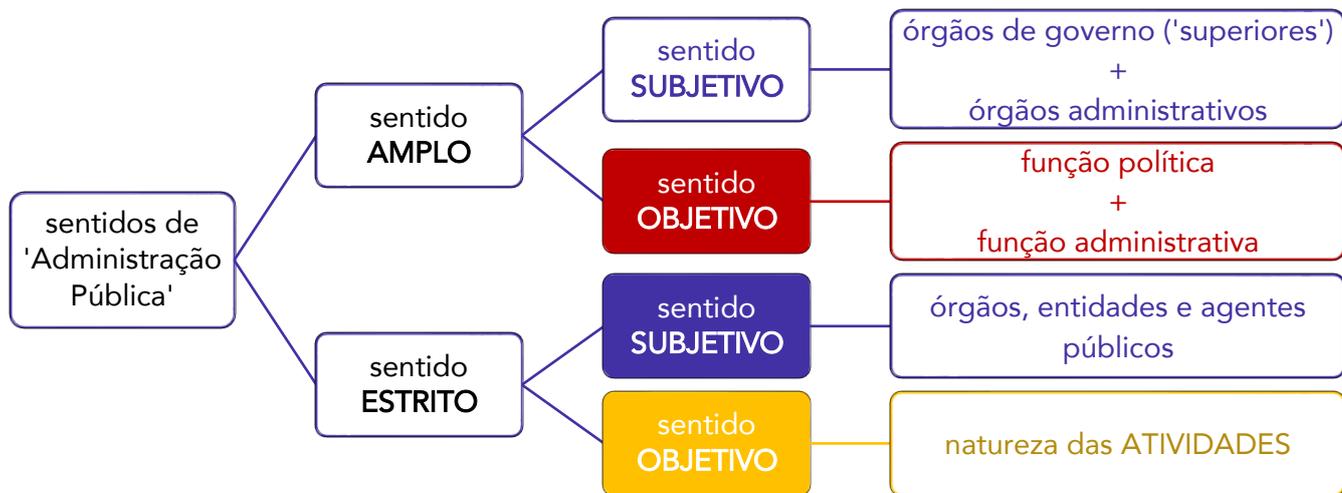
**Objetivo / Funcional / Material:** designa as atividades dos entes públicos (“o que”)



ESQUEMATIZANDO

Combinando estes dois sentidos, podemos chegar ao seguinte diagrama:





### 3.3.3. Administração Pública Introversa e Extroversa

Outras acepções importantes para fins de prova consistem na “administração pública” em sentido **introverso** e **extroverso**.

A relação entre órgãos e entidades da Administração Direta e da Indireta caracteriza a chamada **administração pública introversa (relações internas)**.

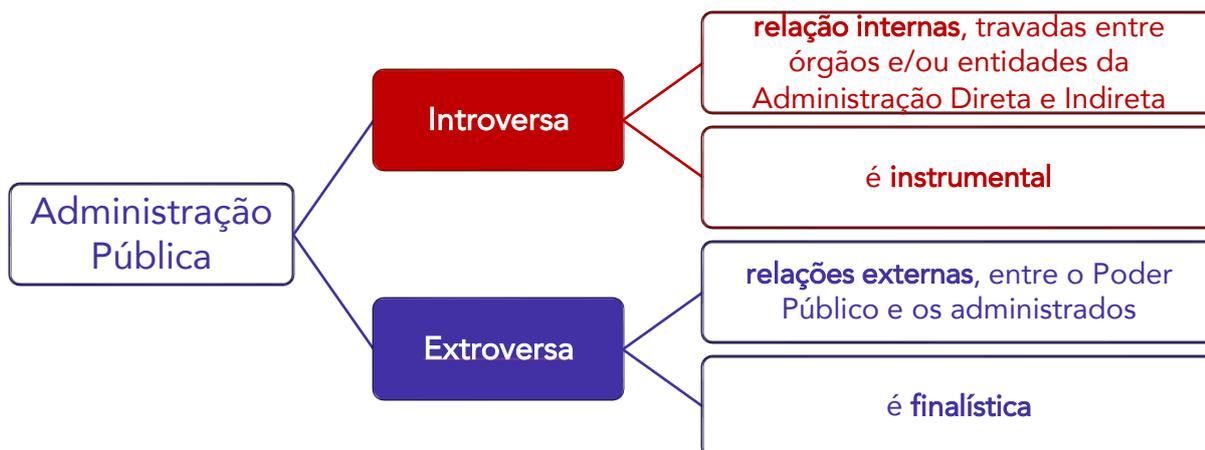
Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>20</sup> a administração introversa é **instrumental**, atribuída genericamente a todos os entes e agentes do Estado.

Por outro lado, a **administração pública extroversa** consiste nas **relações externas**, aquelas que se dão entre o Poder Público e os administrados. A administração extroversa, segundo o autor, é **finalística**, “atribuída especificamente a cada ente político, obedecendo a uma partilha constitucional”. As relações extroversas são marcadas pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Como exemplo de relação extroversa, temos o exercício da polícia administrativa.

Em síntese:

<sup>20</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. Item 25.1 e 25.2





-----  
Por fim, é preciso destacar **outros sentidos** para fins de prova, principalmente aqueles mencionados por Hely Lopes Meirelles.

Segundo o saudoso autor<sup>21</sup>, administração pública em **sentido operacional** consiste no desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Vejam, portanto, que se trata do próprio ato de prestar os serviços (o próprio ato de fazer).

O **sentido global** da Administração, por outro lado, consiste em todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

---

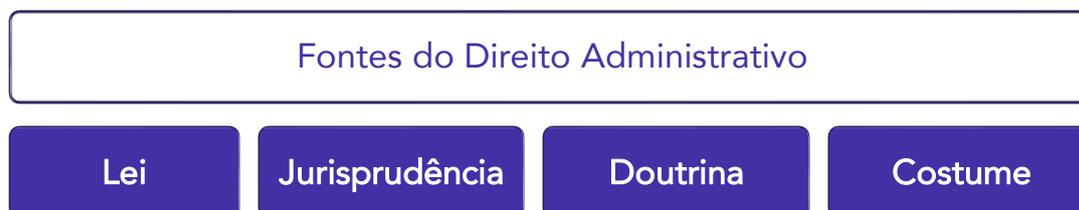
<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 27ª edição, p. 63.



## 4. FONTES

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXA

A doutrina usualmente apresenta a existência de **quatro fontes** do direito administrativo:



Antes de passar ao detalhamento de cada uma delas, é importante ressaltar que há diversas classificações aplicáveis ao assunto “fontes do direito administrativo”.

Pela importância em prova, iremos destacar essencialmente aquela classificação que se escora na divisão entre **fontes primárias** (lei) e **secundárias** (jurisprudência, doutrina e costume).

Vamos em frente!

### 4.1. Lei

Em decorrência do próprio Estado de Direito e, mais especificamente do princípio da legalidade<sup>22</sup>, a atuação administrativa deve seguir os ditames legais. Por este motivo, a lei é considerada **fonte primária, principal** ou **direta** do direito administrativo.

Aqui o termo “lei” é usado em sentido amplo, englobando o texto constitucional, os atos normativos primários<sup>23</sup> (leis ordinárias, complementares, delegadas, medidas provisórias etc), além dos atos normativos infralegais.

Conforme estudaremos ao longo do curso, vários temas do Direito Administrativo brasileiro encontram-se previstos no próprio **texto constitucional**. Um exemplo é a obrigatoriedade do concurso público para a investidura em cargos públicos e empregos públicos:

CF, art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>22</sup> CF, art. 5º, II

<sup>23</sup> Atos normativos que buscam seu fundamento de validade diretamente no texto constitucional.



Além da Carta Magna, há diversas **leis**, em sentido estrito, que igualmente compõem fonte primária do Direito Administrativo. Nesse sentido, podemos citar, entre outras, a Lei 8.112/1990 – estatuto aplicável aos servidores civis da União – e a Lei 9.784/1999 – processo administrativo federal.

Aproveito para lembrar que as normas do Direito Administrativo **não se encontram codificadas em um único documento**<sup>24</sup>, elas estão espalhadas em diversos diplomas legais. Em outras palavras, não existe um “código de direito administrativo”.

Além da CF e das leis em sentido estrito, a atuação administrativa demanda a expedição de **atos normativos pela própria Administração Pública**. Parte da doutrina os denomina “atos de caráter regulamentar”.

Aqui estão incluídos desde os **Decretos** do Chefe do Poder Executivo atinentes à atividade administrativa, as **Resoluções, Portarias, Instruções Normativas, Ordens de serviço** etc.

Tomo como exemplo: o Decreto 9.412/2018, que atualizou valores das modalidades de licitação previstos na Lei 8.666/1993; a Resolução Aneel 632/2014, que regulamentou os direitos do consumidor de serviços de telecomunicações; a Portaria Interministerial 424/2016, a respeito dos convênios celebrados com a União; e a Instrução Normativa 5/2017-Seges/Ministério do Planejamento.

Há, ainda, os **pareceres vinculantes**<sup>25</sup> e as **súmulas de conteúdo obrigatório** para a Administração Pública.

Como a função administrativa não é exclusiva do Poder Executivo, podemos ainda citar os **atos normativos** expedidos por autoridades do **Poder Judiciário** e do **Poder Legislativo** no uso das atribuições administrativas. Um exemplo é a Resolução 227/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamenta o teletrabalho para os servidores do Poder Judiciário.

Percebam, portanto, que tais atos regulamentam questões de natureza administrativa com efeitos internos dentro de cada Poder ou organização.

Antes de encerrar uma observação importante!

Apesar de haver entendimentos em sentido contrário, Hely Lopes Meirelles possui uma visão mais restritiva quanto às fontes primárias. Segundo ele, **apenas a Constituição Federal e as leis em sentido estrito** constituem **fontes primárias do direito administrativo**. Nesse sentido, os demais diplomas normativos (decretos, regulamentos, regimentos etc) consistem em **fontes secundárias** do direito administrativo.

A questão abaixo parece ter se baseado nesta corrente:

FCC/ TRE-PE – Analista Judiciário – Área Judiciária (adaptada)

<sup>24</sup> Como ocorre com o Direito Civil, por exemplo, em grande parte reunido no Código Civil.

<sup>25</sup> A exemplo dos pareceres da Advocacia-Geral da União aprovados pelo Presidente da República (LC 73,1993, art. 40, §1º)



Tanto a Constituição Federal como a lei em sentido estrito constituem fontes primárias do Direito Administrativo.

Gabarito (C)

## 4.2. Jurisprudência

Jurisprudência consiste nas **reiteradas decisões judiciais** em um mesmo sentido. Embora não seja vinculante, na grande parte dos casos, tais decisões influenciam significativamente no direito administrativo.

Apesar de influenciar, como regra geral, a decisão judicial em um caso concreto não obriga que gestores públicos decidam da mesma forma em outros casos. Assim, a jurisprudência é considerada, como regra geral, **fonte secundária** do Direito Administrativo.

No entanto, há algumas situações específicas em que as decisões judiciais devem ser obrigatoriamente aplicadas para casos futuros. Nestes casos excepcionais, embora não haja consenso, a **jurisprudência vinculante** tende a ser considerada **fonte primária** do Direito Administrativo.

O exemplo clássico são as **Súmulas Vinculantes** editadas do Supremo Tribunal Federal (STF):

CF, art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar **súmula** que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá **efeito vinculante** em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e **à administração pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (EC 45/2004)

Reparem que a decisão do STF materializada em uma Súmula Vinculante obriga os entes da Administração Pública a decidirem da mesma maneira.

Outro exemplo de jurisprudência como fonte formal do Direito Administrativo consiste nas decisões do STF no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade - **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)** e de **Constitucionalidade (ADC)**:

CF, art. 102, § 2º As **decisões definitivas de mérito**, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e **efeito vinculante**, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e **à administração pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (EC 45/2004)



Além das ADC e ADI, de modo geral, as **decisões judiciais com efeitos erga omnes**<sup>26</sup> vinculam a atuação administrativa, a exemplo daquelas que se dão em sede de Ação Civil Pública, Ação Popular e Mandado de Segurança Coletivo.

Por fim, destaco a existência da chamada **jurisprudência administrativa**, como as decisões advindas dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Contribuintes, como o CARF.

### 4.3. Doutrina

---

Trata-se dos ensinamentos e teses dos vários juristas que estudam o direito administrativo. Apesar de **não ter força vinculante** e de não integrar o direito aplicável, é preciso reconhecer que a doutrina exerce importante papel de orientação no Direito Administrativo.

Um exemplo é a utilização de posicionamentos doutrinários na fundamentação de decisões administrativas e judiciais, onde se observa a doutrina inspirando a construção da jurisprudência brasileira. Em outro giro, é possível observar também a doutrina servindo de subsídio à criação de leis.

Em decorrência desta relevância, a doutrina é considerada **fonte secundária** ou **indireta** do Direito Administrativo.

### 4.4. Costume

---

Antes de avançar é preciso distinguir os chamados costumes sociais dos costumes administrativos (praxe administrativa), seguindo as lições de Marcelo Alexandrino<sup>27</sup>.

O **costume social** consiste na prática reiterada, não escrita, considerada obrigatória pelo respectivo grupo de pessoas. Apesar de não haver unanimidade, a doutrina tende a não incluí-lo como fonte do direito administrativo.

Já a **praxe administrativa** (costume administrativo) consiste na prática reiterada da atuação administrativa considerada obrigatória. É conduta habitualmente adotada por grupo de servidores públicos, os quais consideram obrigatória tal prática. Na ausência de regulamentação legal, o costume tende a ser considerado fonte secundária do direito administrativo.

A este respeito Hely Lopes Meirelles<sup>28</sup> leciona que:

No Direito Administrativo Brasileiro o costume exerce ainda influência, em razão da deficiência da legislação. A **prática administrativa vem suprindo o texto escrito**, e,

---

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2404

<sup>27</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 6-7

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. p. 51



sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, **ou atua como elemento informativo da doutrina.**

Além disso, o costume não deve contrariar uma disposição legal. Em outras palavras, não se admite o costume contra *legem*.



Em síntese:

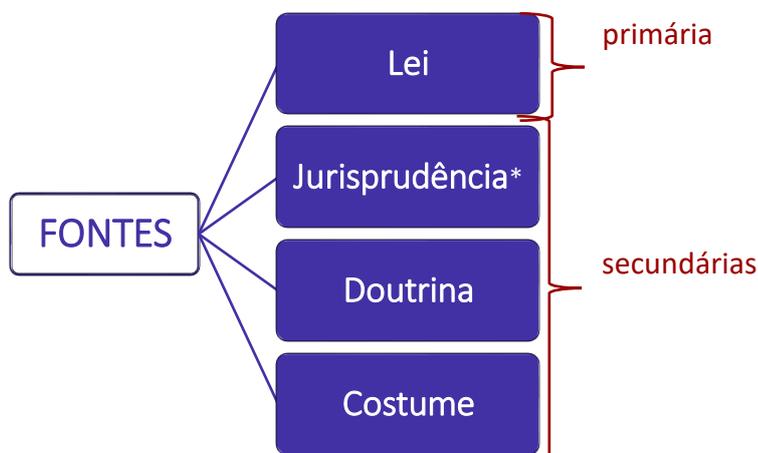
O costume administrativo – praxe – tem aplicação como **fonte secundária** do direito administrativo quando

- a **prática é reiterada** (elemento objetivo)
- há consciência de sua obrigatoriedade (elemento subjetivo)
- não contrariar disposição legal.

Nesse sentido, o costume é considerado fonte **secundária**, utilizada na falta de uma norma legal aplicável, **não escrita e inorganizada**.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>29</sup>, no direito administrativo não haveria espaço para o costume enquanto fonte autônoma, mas apenas como inspirador da atividade legiferante.

Em síntese, temos o seguinte:



<sup>29</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. p. 135





O Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>30</sup> classifica as fontes também quanto ao critério formal.

Sob este prisma, as fontes poderiam ser consideradas **organizadas** (normas jurídicas, doutrina e jurisprudência) ou **inorganizadas** (praxe administrativa e costume).

Vejam a questão abaixo:

CEBRASPE/FINEP - Analista

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

Gabarito (C)

Outra classificação importante para fins de prova, é aquela proposta por Gordillo<sup>31</sup>, segundo o qual, as fontes do Direito Administrativo podem ser classificadas em **formais** e **materiais**.

As **fontes formais** são aquelas que “diretamente passam a constituir o direito aplicável”. Por exemplo: Constituição Federal, leis, regulamentos e outros atos normativos da Administração Pública e a jurisprudência obrigatória.

As **fontes materiais**, por outro lado, seriam os diversos fatores que dão origem às fontes formais. Exemplo: doutrina, princípios gerais de Direito e a jurisprudência (regra geral).

----

Em razão da controvérsia a respeito, deixei para o final deste tópico as duas fontes a seguir.

### ➤ **Princípios gerais do Direito**

Não há consenso doutrinário quanto à inclusão ou não dos princípios gerais como fontes do direito administrativo.

---

<sup>30</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. GenMétodo. 16ª ed. p. 135

<sup>31</sup> GORDILLO, Augustin. *Tratado de Derecho Administrativo*. 1998. Tomo I.



Há uma corrente que entende que os princípios gerais do Direito (como o princípio da segurança jurídica) devem ser considerados **fontes secundárias** do Direito Administrativo, ante sua importância na interpretação da legislação e na integração do ordenamento jurídico. Ao defender a importância dos princípios, Di Pietro menciona que:<sup>32</sup>

Os princípios são de observância obrigatória pela Administração. Se corresponderem a valores **previstos** no Preâmbulo da **Constituição** ou mesmo decorrerem implícita ou explicitamente de suas normas, o ato administrativo (e também a lei) que os contrarie padecerá do vício de inconstitucionalidade. Se não decorrerem da Constituição mas da **legislação ordinária** ou mesmo **da teoria geral do direito**, ainda **assim têm que ser observados pela Administração**, sob pena de invalidade do ato, corrigível pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, a doutrina mais relevante para fins de prova defende que os princípios **não ostentam a posição de fonte** do direito administrativo, ante sua baixa importância. A questão abaixo, correta, adotou este posicionamento:

Cebraspe – Ministério Integração Nacional – Assistente Técnico

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

No mesmo sentido a questão a seguir:

FGV/COMPESA – Analista de Gestão – Administrador

Assinale a opção que indica as quatro fontes do Direito Administrativo.

- a) Doutrinas, lei, regras e normas.
- b) Lei, normas, regras e jurisprudência.
- c) Regras, normas, jurisprudência e costumes.
- d) Lei, doutrina, jurisprudência e os costumes.

Gabarito (D)

## ➤ **Tratados internacionais**

Apesar da controvérsia, parte da doutrina<sup>33</sup> considera que **tratados e acordos internacionais** também representam fontes relevantes do direito administrativo.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2577

<sup>33</sup> A exemplo de FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Ed. Fórum. 5ª ed. P. 54



Exemplo desta relevância é a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, firmada em Mérida/México, em 2003, posteriormente internalizada no nosso ordenamento jurídico, culminando na sua promulgação mediante Decreto 5.687/2006.



## 5. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

INCIDÊNCIA EM PROVA: MÉDIA

Sistema administrativo consiste no método adotado pelo Estado para **controle dos atos administrativos**.

Existem, essencialmente, dois sistemas administrativos ao redor do mundo: o sistema de jurisdição única (inglês) e o de jurisdição dupla (francês).

No **sistema inglês** – também chamado de **unicidade de jurisdição** ou de **jurisdição única** – todos os conflitos podem ser levados ao Poder Judiciário, inclusive os litígios de natureza administrativa.

A jurisdição é única em razão de **apenas o Poder Judiciário** deter a competência legal para dizer o direito, em caráter definitivo, fazendo a chamada **coisa julgada**.

A adoção da jurisdição única não significa que todos os conflitos serão solucionados pelo Poder Judiciário. Mesmo neste sistema, é possível a solução de litígios na esfera administrativa. No entanto, é sempre possível que uma das partes “judicialize” o litígio.

Percebam, assim, que a característica central da unicidade de jurisdição é a possibilidade de as decisões administrativas serem revistas pelo Poder Judiciário.



O Brasil adotou o sistema de jurisdição única (inglês).

Já no **sistema francês** – da **dualidade de jurisdição** ou do **contencioso administrativo** – o Poder Judiciário não aprecia atos emanados da Administração Pública. Tais atos são apreciados pelos tribunais de natureza administrativa. Segundo tal sistema, existiriam duas jurisdições:

- jurisdição administrativa: cuida dos litígios de natureza administrativa
- jurisdição comum (varas e tribunais do poder judiciário): ocupa-se dos demais litígios



## Sistema administrativo brasileiro

O Brasil adota o **sistema de jurisdição única – inglês**. Na jurisdição única, é possível que existam outras formas de solução dos litígios administrativos. Como havíamos adiantado, o traço marcante deste modelo é a possibilidade de o Poder Judiciário apreciar, em qualquer hipótese, atos administrativos, ainda que já tenham sido analisados por uma instância julgadora administrativa.

Vejam a questão abaixo:

FCC/MPE-PE - Promotor de Justiça (adaptada)

Em sua formação, o Direito Administrativo brasileiro recebeu a influência da experiência doutrinária, legislativa e jurisprudencial de vários países, destacando-se especialmente a França, considerada como berço da disciplina. No rol de contribuições do Direito Administrativo francês à prática atual do Direito Administrativo no Brasil, é correto incluir o sistema de contencioso administrativo.

Gabarito (E)

A seguir vamos comentar alguns exemplos.

**Exemplo 1:** o INSS nega a aposentadoria a um trabalhador. Este trabalhador poderia se insurgir contra a decisão e dela recorrer por meio de um processo administrativo (no âmbito do próprio INSS). O trabalhador poderia, também, levar o mesmo caso à apreciação do Poder Judiciário, por meio de um processo judicial, já que este detém a competência para dizer o direito, de modo definitivo, em toda situação. A qualquer momento, mesmo após a interposição do recurso administrativo, o trabalhador poderia se valer do Poder Judiciário (ou seja, antes, durante ou depois da decisão final do INSS). E, caso o Poder Judiciário se pronuncie definitivamente, sua decisão constituirá **coisa julgada**.

**Exemplo 2:** uma empresa é autuada pela Receita Federal. Caso discorde da decisão tomada pela autoridade tributária, a empresa pode se valer de um processo administrativo (no âmbito do próprio Ministério da Fazenda, por exemplo) e/ou impugnar o ato mediante um processo judicial.

Assim, como **regra geral**, o particular pode **optar** entre resolver os litígios administrativos diretamente com a própria Administração Pública (**via administrativa**) ou recorrer ao Poder Judiciário (**via judicial**).



Caso opte pela via administrativa, a qualquer momento ele poderia provocar o Poder Judiciário.

Esta é uma consequência da inafastabilidade da jurisdição, estatuída no texto Constitucional:

CF, art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação **do Poder Judiciário** lesão ou ameaça a direito;

Como regra geral, portanto, nem mesmo lei, em sentido estrito, poderia impor a chamada “instância administrativa de cunho forçado”.

A assertiva abaixo cobrou tal posicionamento:

CEBRASPE/TRT-10 - Analista Judiciário

Estará em conformidade com a CF lei que condicione o acesso ao Poder Judiciário ao esgotamento das vias administrativas, pois a CF autorizou a existência da jurisdição condicionada ou instância administrativa de cunho forçado.

Gabarito (E)

A par da regra geral que acabamos de estudar, existem algumas **exceções**, nas quais se exige que o particular utilize a via administrativa antes de recorrer à judicial. Vamos a elas<sup>34</sup>:

### 1) ‘Justiça’ desportiva

O próprio texto constitucional estabelece que a provocação do Poder Judiciário a respeito de competições desportivas fica condicionada ao esgotamento das vias administrativas:

CF, art. 217, § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas **após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva**, regulada em lei.

Por exemplo: o Flamengo se insurge contra decisão que deu ao Corinthians o título de campeão brasileiro. Segundo a regra vista acima, antes de provocar o Poder Judiciário, será necessário ao clube alvinegro

---

<sup>34</sup> Além das 4 exceções a seguir, há quem considere que a impetração de Mandado de Segurança (MS) também seria exceção à regra geral da inafastabilidade de jurisdição, com base no disposto no art. 5º da Lei 12.016/2009, a saber: “Não se concederá mandado de segurança quando se tratar: I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;”



ingressar na justiça desportiva e esgotar todas suas instâncias, como os TJD (Tribunais de Justiça Desportiva) e o STJD (Superior Tribunal de Justiça Desportiva)<sup>35</sup>.

## 2) Habeas data

Segundo entendimento do STF<sup>36</sup>, o *habeas data*<sup>37</sup> somente pode ser manejado após a Administração Pública ter se recusado a prestar as informações solicitadas:

A prova do anterior **indeferimento do pedido de informação** de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo, constitui **requisito indispensável** para que se concretize o interesse de agir no habeas data. Sem que se configure situação prévia de pretensão resistida, há carência da ação constitucional do habeas data.

## 3) Prévio requerimento administrativo de benefício previdenciário

O STF tem entendido<sup>38</sup> que os benefícios previdenciários (aposentadorias, auxílios etc) devem ser primeiramente solicitados administrativamente junto ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Assim, para provocar o Poder Judiciário a respeito da concessão de benefícios previdenciários, há que se comprovar o **prévio requerimento administrativo** ao INSS:

2. A concessão de benefícios previdenciários **depende de requerimento do interessado**, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento **não se confunde com o exaurimento das vias administrativas**.

Notem que, neste caso, **não** se exige o exaurimento das vias administrativas, mas apenas o prévio requerimento do benefício à agência do INSS.

## 4) Atuação administrativa contrária à súmula vinculante do STF

---

<sup>35</sup> Notem que, apesar da terminologia, estes órgãos da 'justiça' desportiva não pertencem ao Poder Judiciário (têm natureza administrativa).

<sup>36</sup> RHD 22/DF, Min. Celso de Mello. 19/9/1991

RE 561121 MG, Min. Ayres Britto. 12/12/2011

<sup>37</sup> Ação judicial que confere ao cidadão o direito a acesso a informações governamentais sobre sua pessoa.

<sup>38</sup> RE 631.240/MG (repercussão geral), rel. Min. Roberto Barroso. 3/9/2014 (Informativos 756 e 757 do STF).

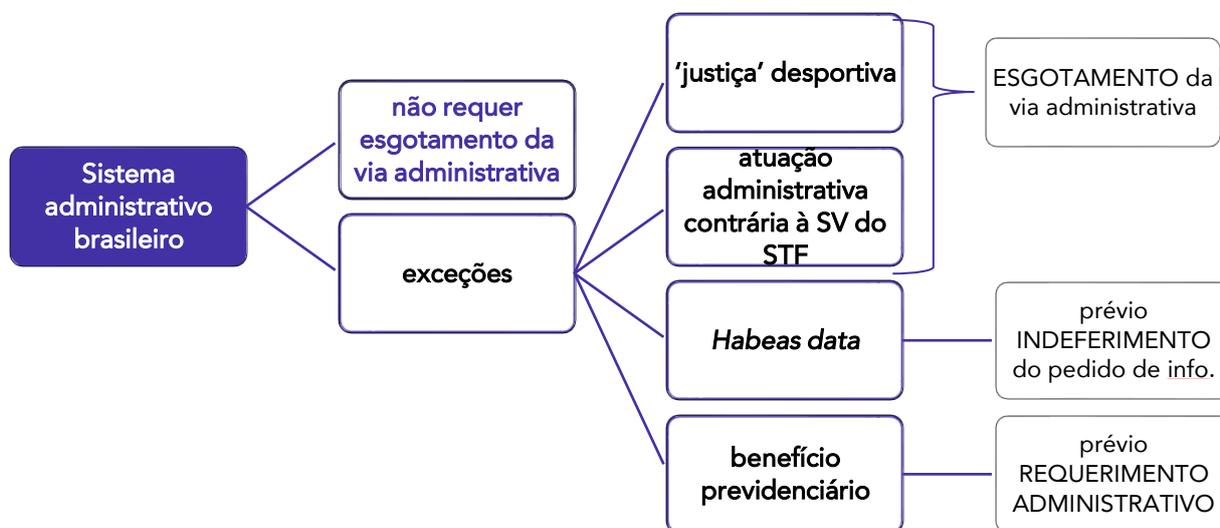


Segundo previsão legal, quando a conduta da Administração contrariar súmula vinculante editada pelo STF, o particular deverá esgotar as vias administrativas, para só então ajuizar a ação judicial perante o STF (ação denominada 'Reclamação'):

Lei 11.417/2006, art. 7º, § 1º Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido **após esgotamento das vias administrativas**.

Para encerrar este tópico, é importante deixar claro que a inafastabilidade da tutela jurisdicional não autoriza o Poder Judiciário a assumir atribuições próprias do Poder Executivo.

Assim, em respeito à **separação de poderes**, não poderia o Poder Judiciário, por exemplo, determinar a "contratação de servidores em caráter precário e a instauração de concurso público para cargos público sem que existam vagas a serem preenchidas"<sup>39</sup>.



<sup>39</sup> STJ. AgRg na SLS 1.276, 19/11/2010



## 6. REGIMES JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXA

A expressão “regime jurídico” designa o conjunto de regras e princípios aplicáveis a uma relação jurídica. Por exemplo: a Lei 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

Feita esta primeira observação, vamos passar aos dois regimes jurídicos aplicáveis à atuação administrativa: o regime jurídico de **direito público** (chamado de regime jurídico-administrativo) e o regime essencialmente de **direito privado**.

Quanto à terminologia, Di Pietro<sup>40</sup> registra que a expressão **regime jurídico da Administração** é gênero, que comporta estas duas espécies mencionadas: (i) regime jurídico-administrativo (direito público) e (ii) o regime essencialmente de direito privado.

### 6.1. Regime jurídico de direito privado

Quando a atuação administrativa se pauta essencialmente por normas do direito privado, trata-se de atuação administrativa sob **regime privado**.

É o que ocorre, por exemplo, com o cheque emitido por um órgão público para pagamento de um prestador de serviços, que seguirá as regras do direito empresarial, ou com um seguro contratado pelo poder público.

Todavia, é preciso registrar que, mesmo atuando sob **regime essencialmente privado**, em alguma medida haverá incidência de regras e princípios próprios do direito administrativo. Esta dualidade pode ser observada, por exemplo, na contratação de um funcionário público em regime celetista.

A relação jurídica entre o ente público e o empregado é regida pelo Direito do Trabalho, que tende a ser considerado ramo do direito privado<sup>41</sup>. No entanto, em menor medida, haverá a incidência de regras do direito administrativo, a exemplo da necessidade de realização de concurso público para a contratação daquele empregado.

Portanto, mesmo sob regime essencialmente privado, a Administração ainda se sujeita a alguns princípios de direito público, a exemplo da impenhorabilidade de seus bens e dos prazos dilatados em juízo.

### 6.2. Regime jurídico-administrativo

Quando a atuação da Administração Pública se pauta, principalmente, por normas do **direito público**, pode-se dizer que estamos diante do **regime jurídico-administrativo** (ou simplesmente **regime administrativo**).

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 3076

<sup>41</sup> DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. LTr. 17ª ed. P. 83



Este regime é composto por uma série de condições especiais nas quais deve se pautar a atuação administrativa. Podemos citar a realização de licitações por um órgão público, como exemplo de atuação estatal sob o regime público.

### E o que caracteriza o regime administrativo?

O regime jurídico-administrativo é caracterizado pelos princípios da **supremacia do interesse público** e da **indisponibilidade do interesse público**, os quais inexistem em uma relação jurídica entre dois particulares.

Antes de detalhar cada um deles, vejam o seguinte quadro:

**Supremacia** do interesse público → **prerrogativas** da Administração

**Indisponibilidade** do interesse público → **limitações** à atuação estatal

O princípio da **supremacia do interesse público** – ou princípio da finalidade pública – confere prerrogativas (poderes) especiais à Administração, os quais a colocam em um patamar de **superioridade** em relação ao particular (**verticalidade**).

Notem que, caso estivéssemos diante de uma relação-jurídica entre dois particulares, não seria admissível que um deles possuísse tais prerrogativas, já que na relação particular-particular vigora a igualdade entre as partes (horizontalidade).

A supremacia da atuação estatal representa um **meio para o alcance das finalidades** legalmente atribuídas ao Estado. Portanto, se, por um lado, o ordenamento jurídico atribui ao Estado o dever de prover, por exemplo, educação, saúde e segurança à população, por outro, o mesmo ordenamento confere **instrumentos jurídicos** para que a Administração efetivamente consiga atingir tais objetivos.

A supremacia do interesse público fundamenta, por exemplo, a desapropriação, a aplicação de penalidades administrativas, a requisição, as 'cláusulas exorbitantes' dos contratos administrativos e o exercício do poder de polícia.

Esta supremacia da atuação estatal, no entanto, não é absoluta, consoante leciona Marcelo Alexandrino<sup>42</sup>

A noção central desse princípio é: havendo conflito entre o **interesse público** e os interesses dos particulares, aquele **deve prevalecer**. Impende, todavia, ressaltar enfaticamente a exigência de **respeito aos direitos e às garantias fundamentais** e a necessidade de que a **atuação da administração ocorra sempre nos termos e nos limites da lei e do direito**, observado o **devido processo legal**.

<sup>42</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 12



Já o princípio da **indisponibilidade do interesse público** se contrapõe ao da supremacia ao impor **limites** à atuação estatal. Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>43</sup>, os interesses públicos não se encontram à livre disposição de quem quer seja, são inapropriáveis.

-----

Antes de avançar, resalto que “dispor” de algo significa dar a destinação que se desejar. Por exemplo: o proprietário dispôs do seu veículo, transferindo-o ao seu irmão ou doando a um amigo.

-----

Enquanto instrumentos que traduzem a vontade da sociedade, **cabe às leis a definição do interesse público**. Neste prisma, os órgãos e entidades públicas devem se limitar a perseguir o interesse público definido em lei, de forma instrumental<sup>44</sup>.

A indisponibilidade alcança gestores e órgãos públicos incumbidos da consecução do interesse público. Reparem, portanto, que o interesse público não se confunde com o interesse da autoridade de um órgão público, na medida em que os agentes públicos não podem dispor “sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”.

Di Pietro<sup>45</sup> cita uma série de exemplos de manifestação deste princípio: autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constatar a prática de ilícito administrativo; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público.

Outra exteriorização do princípio da indisponibilidade do interesse público é vista na Lei 9.784/1999, que regulamenta o Processo Administrativo Federal – PAF:

Lei 9.784/1999, art. 2º, II - atendimento a **fins de interesse geral**, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Voltaremos neste tópico ao tratarmos dos princípios aplicáveis ao direito administrativo, os quais decorrem da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Antes de encerrar este tópico, lembro que a adoção de um regime ou de outro é feita pela lei.

Portanto, o agente público não detém discricionariedade para optar pelo regime de direito privado ou pelo regime administrativo, nem mesmo se esta opção vier na forma de ato administrativo normativo.

A este respeito, analisem a questão abaixo:

---

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 2018. 33ª ed. p. 69

<sup>44</sup> Op. Cit. p. 69

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 3209



FCC/AL-MS – Assistente Legislativo (adaptada)

A Administração pública está sujeita a regime jurídico administrativo, que pode ser afastado por decisão discricionária do Administrador, desde que justificada, em razão dos princípios da eficiência e economicidade.

Gabarito (E)

## 7. OBJETO DE ESTUDO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

INCIDÊNCIA EM PROVA: BAIXÍSSIMA

Para que possamos ter a exata noção a abrangência do direito administrativo, vamos conhecer o objeto de estudo do Direito Administrativo.

Apesar de ser ramo do direito público, a atuação administrativa regida essencialmente pelo direito privado também faz **parte do objeto** do direito administrativo.

Então, por exemplo, a relação celetista entre um empregado público e uma estatal, embora regida primordialmente por regras do direito privado, também compõe o objeto de estudo do direito privado.

Neste viés abrangente, podemos citar como objeto do direito administrativo<sup>46</sup>:

- ✓ relações internas entre órgãos e entidades da Administração Pública
- ✓ relações entre estes órgãos/entidades e seus agentes (sejam estatutários ou celetistas)
- ✓ relações entre a administração e os administrados, sejam regidas pelo direito público ou privado
- ✓ atividades típicas de administração pública, prestadas sob regime jurídico administrativo

Consoante exemplifica Di Pietro<sup>47</sup>, estão incluídos no objeto do Direito Administrativo brasileiro os órgãos e entidades públicas, as entidades paraestatais, os atos, processos e contratos administrativos, o Controle da Administração, a Responsabilidade Civil do Estado, o poder de polícia etc.

<sup>46</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado. 25ª ed. p. 3

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2091



## 8. CONCLUSÃO

Bem, pessoal,

Embora os temas da aula de hoje não contem com muitas questões de prova, são assuntos importantes que também fazem parte do alicerce do direito administrativo.

É importante ficarmos atentos às diferentes acepções das expressões “governo” e “administração pública”.

Espero que tenham gostado da aula demonstrativa e espero contar com a participação de vocês neste curso.

Adiante teremos nosso **resumo** e as **questões comentadas** relacionadas ao tema da aula de hoje =)

Um abraço e bons estudos,

**Prof. Antonio Daud**



@professordaud



[www.facebook.com/professordaud](http://www.facebook.com/professordaud)



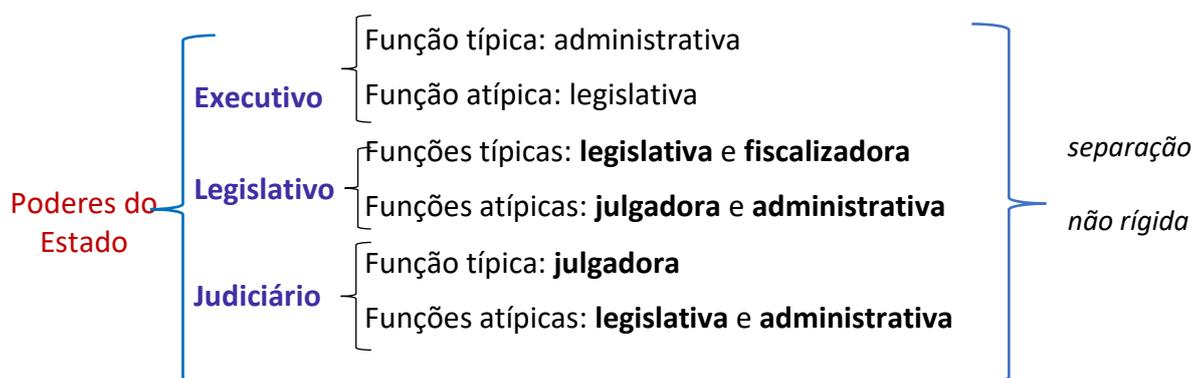
## 9. RESUMO

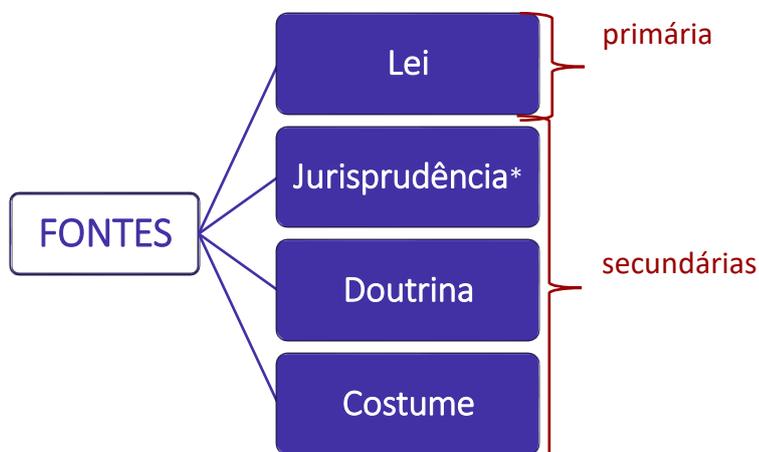
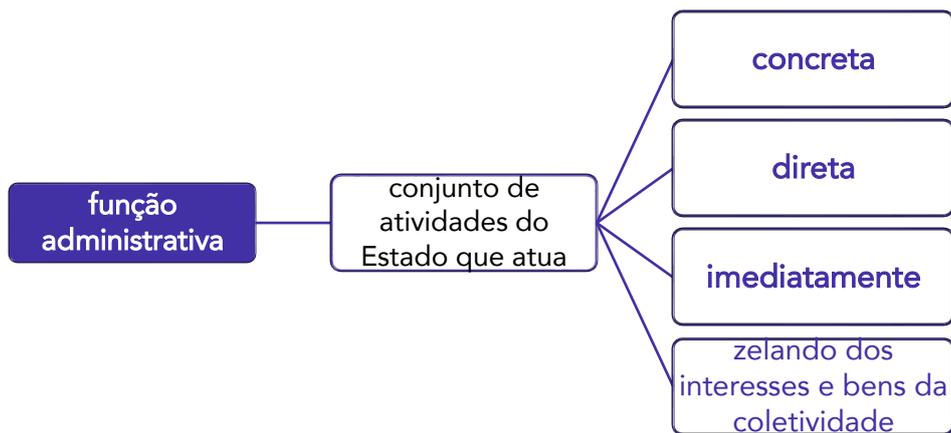


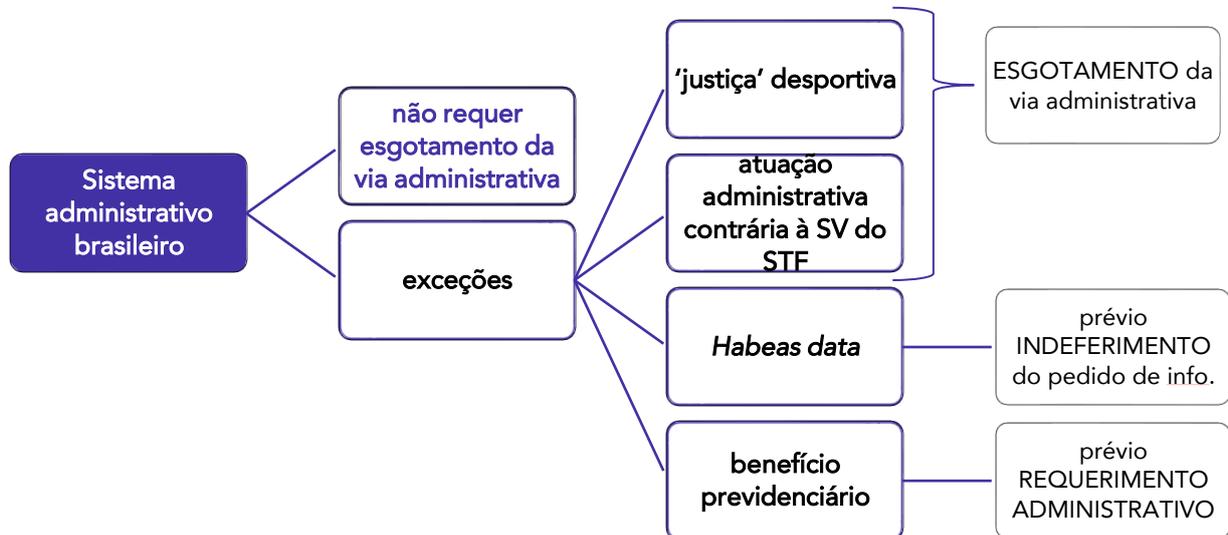
**Estado:** ente dotado de personalidade jurídica formado pelo povo, território e governo soberano

**Governo:** **direção geral** e **suprema** do Estado (funções políticas e órgãos de governo)

**Administração Pública:** entes legalmente designados à **função administrativa**







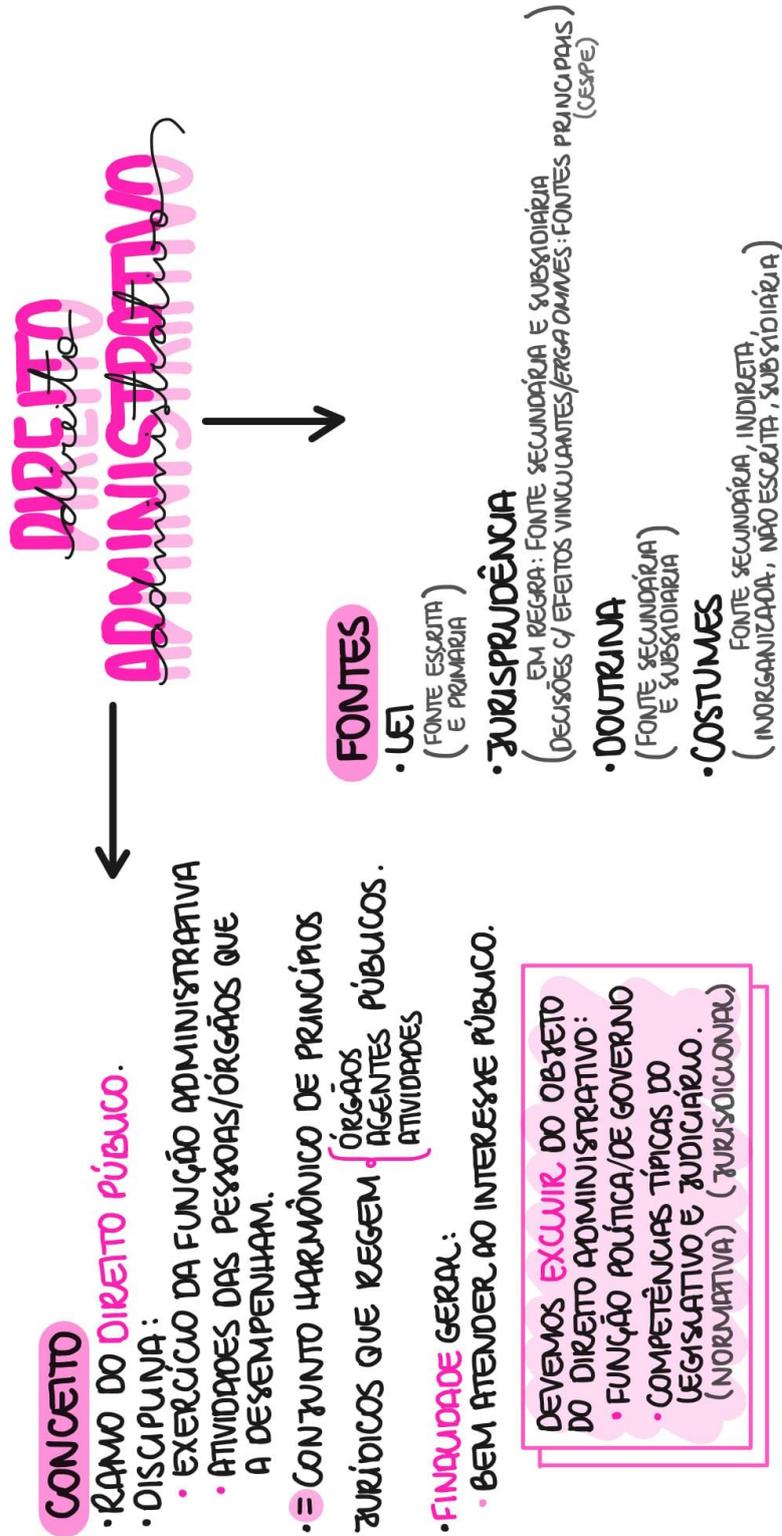
# 10. MAPAS



ESTADO	GOVERNO												
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ENTE PERSONALIZADO</li> <li>• APRESENTA - SE:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• EXTERNAMENTE: NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS C/ OUTROS ESTADOS SOBERANOS</li> <li>• INTERNAMENTE: P.J. DE DIREITO PÚBLICO (PODE ACQUIRE DIREITOS E CONTRAIR OBRIGAÇÕES)</li> </ul> </li> <li>• ELEMENTOS:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• POVO</li> <li>• TERRITÓRIO</li> <li>• GOVERNO SOBERANO</li> </ul> </li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th>PODERES</th> <th>FUNÇÃO TÍPICA</th> <th>FUNÇÕES ATÍPICAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EXECUTIVO</td> <td>ADMINISTRATIVA</td> <td>NORMATIVA</td> </tr> <tr> <td>LEGISLATIVO</td> <td>NORMATIVA</td> <td>ADMINISTRATIVA E JURISDICCIONAL</td> </tr> <tr> <td>JUDICIÁRIO</td> <td>JURISDICCIONAL</td> <td>ADMINISTRATIVA E NORMATIVA</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FORMAS DE ESTADO:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• UNITÁRIO</li> <li>• FEDERAÇÃO (BRASIL)</li> </ul> </li> </ul>	PODERES	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÕES ATÍPICAS	EXECUTIVO	ADMINISTRATIVA	NORMATIVA	LEGISLATIVO	NORMATIVA	ADMINISTRATIVA E JURISDICCIONAL	JUDICIÁRIO	JURISDICCIONAL	ADMINISTRATIVA E NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "EXPRESSION POLITICA DE COMANDO, DE INICIATIVA, DE FIXAÇÃO DE OBJETIVOS DO ESTADO E DE MANUTENÇÃO DA ORDEM JURIDICA VIGENTE".</li> <li>• SENTIDOS:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• FORMAL: PODERES/ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS</li> <li>• MATERIAL: FUNÇÕES ESSENCIAIS BÁSICAS</li> </ul> </li> <li>• OPERACIONAL: CONDUÇÃO POLÍTICA DOS NEGÓCIOS PÚBLICOS</li> <li>• FORMAS DE GOVERNO:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• REPÚBLICA (BRASIL)</li> <li>• MONARQUIA</li> </ul> </li> <li>• SISTEMAS DE GOVERNO:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRESIDENCIALISMO (BRASIL)</li> <li>• PARLAMENTARISMO</li> </ul> </li> </ul>
PODERES	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÕES ATÍPICAS											
EXECUTIVO	ADMINISTRATIVA	NORMATIVA											
LEGISLATIVO	NORMATIVA	ADMINISTRATIVA E JURISDICCIONAL											
JUDICIÁRIO	JURISDICCIONAL	ADMINISTRATIVA E NORMATIVA											

@MAPESPALU





## QUESTÕES COMENTADAS

### 1. VUNESP/CREFITO – Fiscal – 2020

No tocante à distinção entre governo e administração, é correto afirmar que

- a) são características da administração, entre outras, a neutralidade e a hierarquia.
- b) é ato caracterizador do governo aquele emanado diretamente do Chefe do Poder Executivo.
- c) as medidas provisórias e o veto do Presidente são exemplos de atos de administração.
- d) as decisões políticas são o traço marcante da administração.
- e) nos atos considerados de governo não há margem para discricionariedade.

#### Comentários:

A **letra (A)** está correta. De fato, a administração pública se caracteriza pela neutralidade, pois age em prol de um fim externo e impessoal. Pode-se afirmar que tal neutralidade distingue a Administração Pública do Governo, o qual possui partido e representa a atividade política na gestão do Estado.

Em relação à hierarquia, destaco que há uma imposição do dever de obediência da autoridade inferior perante a autoridade superior. Esta é uma característica geral das relações entre agentes e órgãos, ao contrário do que acontece no Governo, no qual os agentes públicos possuem maior independência.

A **letra (B)** está incorreta, visto que o chefe do poder executivo também tem o poder-dever de emitir atos administrativos, além dos atos de governo que são constitucionalmente assegurados a ele. Em outras palavras, o chefe do Executivo acumula a função de governo e de chefia máxima da Administração Pública (no âmbito do Executivo). Logo, nem todo ato do chefe do Executivo é ato de governo.

A **letra (C)** está incorreta. Vetos e medidas provisórias são atos de governo, que representam a ação do Governo no desempenho de suas funções precípua: iniciativa, sanção e veto de leis, concessão de indulto etc.

A **letra (D)** está incorreta, porquanto as decisões políticas são o traço marcante do Governo.

A **letra (E)** está incorreta. A discricionariedade do ato político existe e é até maior do que nos atos administrativos. Embora caiba o controle judicial dos atos do Governo, em regra, o Judiciário não



pode invadir o mérito político das escolhas governamentais, exclusivo da autoridade estatal competente.

## Gabarito (A)

---

### 2. FCC/Pref. S.J. Rio Preto – Fiscal de Posturas – 2019

A Administração pública desempenha suas funções representada, em sentido amplo, por agentes públicos, que praticam atos de diversas naturezas. Dentre eles, está a possibilidade da imposição de

(A) condenações criminais, considerando que a apuração de infrações praticadas pelos agentes públicos também envolve a esfera penal.

(B) sanções aos administrados em processos administrativos, os quais não demandam a apresentação de defesa ou recurso, porque não admitem nomeação de advogado, cabendo questionamentos apenas na esfera judicial.

(C) multas, espécies de sanções pecuniárias, mediante instauração de processo judicial específico.

(D) multas e sanções administrativas, o que não afasta a necessidade de oportunizar defesa e contraditório àqueles que sofreram a imposição.

(E) sanções de apreensão de bens e recursos financeiros em caráter administrativo e unilateral, cabendo àqueles que sofreram a imposição questionarem os atos judicialmente.

### Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. A “Administração Pública”, em sentido objetivo, representa o exercício da **função administrativa**. A imposição de condenações criminais, por outro lado, resulta do exercício da função jurisdicional (Poder Judiciário).

A **letra (B)** está incorreta, porquanto a aplicação de sanções em processos administrativos também requer a observância ao contraditório e à ampla defesa e permitem a constituição de advogado.

A **letra (C)** está incorreta e a **letra (D)**, correta. A Administração Pública pode sim aplicar multas e demais sanções administrativas, independentemente de processo judicial específico.

Por fim, a **letra (E)** está incorreta, visto que a Administração Pública (função administrativa), como regra, não aplica sanção de apreensão de recursos financeiros. Além disso, a aplicação de sanções administrativa pode ser objeto de questionamento também na própria via administrativa.

## Gabarito (D)

---



### 3. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

Dentre as fontes do Direito Administrativo, é possível deduzir que

(A) a jurisprudência não pode ser considerada fonte do Direito Administrativo, pois não emana do Poder Executivo nem do Poder Judiciário.

(B) as lacunas legais se consubstanciam em fontes concretas do Direito Administrativo, considerando que ao Poder Executivo é dado suprir a ausência de lei por meio da edição de decreto.

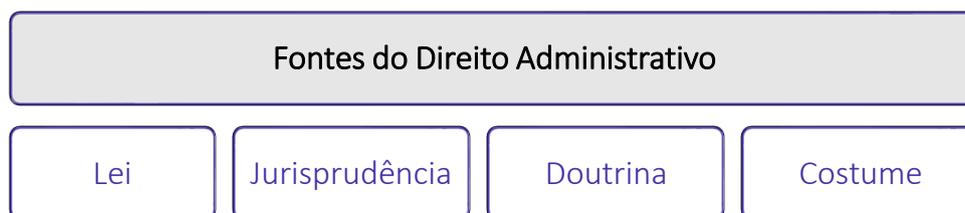
(C) não se mostra necessária a codificação das leis e atos normativos para que se consubstanciem em fonte do Direito Administrativo.

(D) somente a lei formal pode ser considerada fonte do Direito Administrativo, considerando a primazia do princípio da legalidade.

(E) o princípio da supremacia do interesse público é a principal fonte do Direito Administrativo, pois fundamenta todas as ações e decisões da Administração pública.

#### Comentários:

A **alternativa (A)** está incorreta, pois a **jurisprudência** é fonte - ainda que secundária - do direito administrativo:



A **alternativa (B)** está incorreta. Ao contrário, as lacunas não são fontes do direito. Elas devam ser supridas pelo intérprete do direito, utilizando-se por exemplo do processo de integração. Além disso, o Poder Executivo não pode livremente sair "tapando os buracos" do ordenamento jurídico por meio de decreto, os quais somente podem ser expedidos nas situações legalmente admitidas.

A **alternativa (C)**, por sua vez, está correta. Uma das características do direito administrativo é, justamente, a ausência de codificação. Apesar disso, as leis que versam sobre matéria administrativista são consideradas fontes do direito administrativo.



A **alternativa (D)** está incorreta. A lei, em sentido amplo, é considerada fonte do direito administrativo. Além dela, a jurisprudência, a doutrina e o costume são considerados fontes do direito administrativo.

A **alternativa (E)** está incorreta. A principal fonte do direito administrativo é a lei. Além disso, nem toda atuação do poder público é pautada na supremacia do interesse público. A exemplo do que ocorre nos chamados meros "atos de gestão", como a alienação de um bem público, há situações em que o poder público se despe de suas prerrogativas e age em igualdade jurídica com os particulares (horizontalidade).

### Gabarito (C)

---

#### 4. Órgão: PC-RS Prova: FUNDATEC - 2018 - PC-RS - Delegado de Polícia - Bloco II

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:



O **item I** está incorreto. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro “A Idade Média não encontrou ambiente propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo. Era a época das monarquias absolutas, em que todo poder pertencia ao soberano; a sua vontade era a lei, a que obedeciam todos os cidadãos, justificadamente chamados servos ou vassallos (aqueles que se submetem à vontade de outrem).”<sup>48</sup>

O **item II** está correto. A França, tida como o berço do direito administrativo, influenciou sobremaneira o direito administrativo brasileiro. Nesse sentido, Di Pietro ao lecionar que “O Direito Administrativo brasileiro sofreu grande influência do direito alienígena, em especial, nas origens, do francês e italiano.”<sup>49</sup>

O **item III** está correto. As normas do Direito Administrativo realmente **não se encontram codificadas em um único documento**<sup>50</sup>, elas estão espalhadas em diversos diplomas legais, de sorte que não existe um “código de direito administrativo”.

Uma das possíveis causas para tal situação consiste no fato de Constituição Federal outorgar a competência para legislar sobre Direito Administrativo de modo concorrente aos diversos entes federados, observando o princípio da predominância do interesse, concentrando a legislação de aspectos gerais na União.

## Gabarito (D)

---

### 5. Órgão: AL-RS Prova: FUNDATEC - 2018 - AL-RS - Procurador

NÃO é característica da administração pública extroversa:

- A O fomento econômico.
- B A intervenção na propriedade privada.
- C O exercício do poder de polícia administrativa.
- D A prestação dos serviços públicos.
- E A gestão de pessoal.

### Comentários:

---

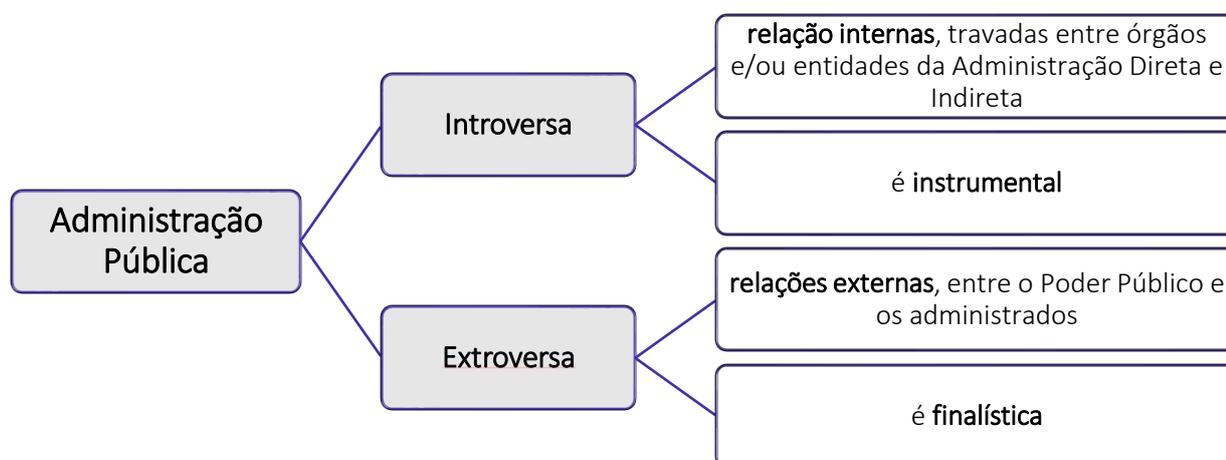
<sup>48</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1.

<sup>49</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 22.

<sup>50</sup> Como ocorre com o Direito Civil, por exemplo, em grande parte reunido no Código Civil.



A questão cobrou os sentidos extroverso e introverso de “Administração Pública”:



Passemos ao exame das alternativas!

A **letra (A)** está incorreta, pois o fomento econômico reflete a administração pública extroversa, ao passo que envolve a relação entre a administração pública e os administrados e refere-se às atividades externas efetivadas pelo poder público.

A **letra (B)** está incorreta, uma vez que reflete a administração pública extroversa, pautada pela Supremacia do Interesse Público sobre o particular.

A **letra (C)** está incorreta, e, assim como a alternativa “B”, apresenta relação com a Supremacia do Interesse Público sobre o particular, o que reflete a administração pública extroversa.

A **letra (D)** está incorreta, também refletindo a administração pública extroversa, tratando da relação entre a administração pública e os administrados.

A **letra (E)** está correta, pois a gestão de pessoal é um ato instrumental e que envolve uma relação entre os próprios entes públicos, sendo, portanto, parte da administração pública introversa.

**Gabarito (E)**

---



## Conceitos iniciais de Direito Administrativo - Histórico, Funções de Estado e Fontes

### 6. FGV/MPE-AL – Técnico do Ministério Público – Geral – 2018

Considerando a sistemática estabelecida na ordem jurídica, sobre o conceito de serviço público analise os itens a seguir.

- I. O Estado é titular de determinadas atividades materiais, destinadas à satisfação das necessidades coletivas.
- II. As atividades materiais destinadas à satisfação das necessidades coletivas podem ser prestadas diretamente ou por meio de delegação.
- III. Na prestação das atividades materiais destinadas à satisfação das necessidades coletivas é sempre vedada a cobrança de qualquer valor do usuário.

Está correto o que se afirma em

- a) I, apenas.
- b) III, apenas
- c) I e II, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) I, II e III.

#### Comentários:

A questão se relaciona às noções introdutórias de direito administrativo e, mais especificamente, ao assunto “serviços públicos”, que será detalhado em aula futura.

O **item I** está correto e se relaciona ao exercício da função administrativa e ao conceito funcional de administração pública. No âmbito federal, podemos encontrar exemplos destas atividades no texto constitucional, art. 21, inciso XII, como os serviços de energia elétrica.

O **item II** está correto. Muitas vezes o Estado delega a um particular a prestação de um serviço público, como é o caso da energia elétrica, que acabamos de mencionar. Em Minas Gerais, por exemplo, a Cemig é a empresa que recebeu da União a delegação para o serviço de distribuição de energia elétrica.



O **item III** está incorreto, pois há casos de serviços públicos que devem ser remunerados mediante taxa ou tarifa.

### Gabarito (C)

---

#### 7. FGV/COMPESA – Analista de Gestão – Administrador – 2014

Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas que tendem a realizar os fins desejados pelo Estado. Assinale a opção que indica as quatro fontes do Direito Administrativo.

- a) Doutrinas, lei, regras e normas.
- b) Lei, normas, regras e jurisprudência.
- c) Regras, normas, jurisprudência e costumes.
- d) Lei, doutrina, jurisprudência e os costumes
- e) Normas, doutrinas, jurisprudência e lei.

#### Comentários:

A doutrina tradicionalmente aponta a existência de quatro fontes do direito administrativo.

A **lei** (em sentido amplo) é a fonte primária. Em decorrência do próprio Estado de Direito e, mais especificamente do princípio da legalidade<sup>51</sup>, a atuação administrativa deve seguir os ditames legais.

A **doutrina** consiste nos ensinamentos e teses dos vários juristas que estudam o direito administrativo. Apesar de **não ter força vinculante** e de não integrar o direito aplicável, é preciso reconhecer que a doutrina exerce importante papel de orientação no Direito Administrativo, de sorte que a doutrina é considerada fonte secundária do direito administrativo.

A **jurisprudência** representa as reiteradas decisões judiciais em um mesmo sentido. Embora não seja vinculante, na grande parte dos casos, tais decisões influenciam significativamente no direito administrativo. Dessa forma, a jurisprudência também é fonte secundária (regra geral) do direito administrativo.

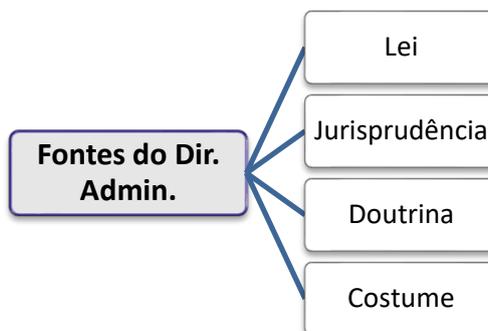
---

<sup>51</sup> CF, art. 5º, II



Por fim, o **costume (praxe administrativa)** consiste na prática reiterada da atuação administrativa considerada obrigatória. Na ausência de regulamentação legal, o costume tende a ser considerado fonte secundária do direito administrativo.

Em síntese, temos o seguinte:



## Gabarito (D)

### 8. FGV/AL-BA – Auditor – 2014

No que tange ao conceito e à abrangência do Direito Administrativo, assinale a afirmativa correta.

- a) Disciplina, predominantemente, relações jurídicas horizontais.
- b) Tem como objeto de estudo o aparato estatal de execução de políticas públicas.
- c) Tem como um de seus objetos principais o estudo do exercício da função política.
- d) Volta-se exclusivamente para o estudo do Poder Executivo, uma vez que é esse poder que exerce, com exclusividade, função administrativa.
- e) Estuda apenas as pessoas jurídicas de direito público.

### Comentários:

A **letra (A)** está incorreta, na medida em que o direito administrativo é ramo do **direito público** e disciplina, essencialmente, as relações jurídicas que a administração pública, nesta condição, tem com os particulares. Tais relações se dão dentro do **regime jurídico-administrativo**, em que o Estado se coloca em posição de **superioridade** aos particulares (verticalidade).

A **letra (B)** está correta e se refere à administração pública em sentido estrito, a qual se debruça sobre a **execução** de políticas públicas.

A **letra (C)**, incorreta, pois a função política é objeto primordial do direito constitucional. O direito administrativo, na verdade, tem como objeto primordial a **função administrativa**.



A **letra (D)**, incorreta, se refere à escola italiana do Poder Executivo, já ultrapassada. Vejam que, embora a função administrativa seja exercida essencialmente pelo Poder Executivo, ela também é exercida, em caráter acessório, pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Por fim, a **letra (E)**, incorreta, pois o direito administrativo estuda a administração pública como um todo. Veremos que, dentro da administração indireta, existem também pessoas jurídicas de direito privado, como as sociedades de economia mista, as quais também são objeto do direito administrativo.

## Gabarito (B)

---

### 9. FGV/SEGEP-MA – Agente Penitenciário – 2013

A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa. Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

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

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

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

Assinale:

- a) se todas as afirmativas estiverem corretas.
- b) se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.
- c) se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.
- d) se somente a afirmativa II estiver correta.
- e) se somente a afirmativa III estiver correta.

### Comentários:

O **item I** está correto. O direito administrativo cuida, eminentemente, do estudo da Administração Pública em sentido estrito (ou da função administrativa), enquanto o governo (ou função política) será analisado, principalmente, pelo Direito Constitucional.



O **item II** traça um paralelo correto entre função de governo e função administrativa, o que pode ser sintetizado no seguinte quadro:

**função de governo** → direção do Estado, estabelecimento de diretrizes e políticas públicas (órgãos de governo)

**função administrativa** (sentido estrito) → execução das políticas estabelecidas

O **item III** está correto. O conceito de administração pública em **sentido amplo** alcança tanto os **órgãos de governo** (responsáveis pela função política) quanto os órgãos e entidades com função meramente administrativa (execução das políticas públicas).

### Gabarito (A)

---

#### 10. FCC/SEGEP-MA- Auditor Fiscal da Receita Estadual – Administração Tributária – 2016

São fontes do Direito Administrativo:

- I. lei.
- II. razoabilidade.
- III. moralidade.
- IV. jurisprudência.
- V. proporcionalidade.

Está correto o que consta APENAS em

- a) I e II.
- b) II e IV.
- c) I e IV.
- d) III e V.
- e) IV e V.

#### Comentários:

A doutrina majoritária entende que são **fontes** do Direito Administrativo a lei, a jurisprudência, a doutrina e os costumes. Portanto, estão corretas apenas os **itens I e IV**.



Os **itens II, III e V** estão incorretos, pois dizem respeito, na verdade, a **princípios** do direito administrativo.

## Gabarito (C)

---

### 11. FCC/Prefeitura de Cuiabá – Procurador Municipal – 2014

Desenvolvida em fins do século XIX e início do século XX, essa corrente doutrinária, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado francês, era capitaneada pelos doutrinadores franceses Léon Duguit e Gaston Jèze, os quais buscavam, no dizer de Odete Medauar, “deslocar o poder de foco de atenção dos publicistas, partindo da ideia de necessidade e explicando a gestão pública como resposta às necessidades da vida coletiva” (O Direito Administrativo em Evolução, 2003:37). Estamos nos referindo à Escola.

- a) da Administração Social.
- b) da Administração Gerencial.
- c) do Serviço Público.
- d) da Potestade Pública.
- e) Pandectista

### Comentários:

Trata-se da escola do serviço público, de origem francesa, capitaneada por Guguit, Jèze e Bonnard.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro<sup>52</sup>, a escola do serviço público ora utiliza a concepção de serviço público em sentido amplo, ora em sentido estrito,

“ (...) inspirou-se na jurisprudência do Conselho de Estado francês que, a partir do caso Blanco, decidido em 1873, passou a fixar a competência dos Tribunais Administrativos em função da execução de serviços públicos. Essa escola acabou por ganhar grande relevo, pelo fato de ter o **Estado-providência** assumido inúmeros encargos que, antes atribuídos ao particular, passaram a integrar o conceito de serviço público.

## Gabarito (C)

---

---

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Ed. GenMétodo. 31ª ed. 2018. eBook. P. 2619



## 12. FCC/ TRE-PE – Analista Judiciário – Área Judiciária – 2011

No que concerne às fontes do Direito Administrativo, é correto afirmar que:

- a) o costume não é considerado fonte do Direito Administrativo.
- b) uma das características da jurisprudência é o seu universalismo, ou seja, enquanto a doutrina tende a nacionalizar-se, a jurisprudência tende a universalizar-se.
- c) embora não influa na elaboração das leis, a doutrina exerce papel fundamental apenas nas decisões contenciosas, ordenando, assim, o próprio Direito Administrativo.
- d) tanto a Constituição Federal como a lei em sentido estrito constituem fontes primárias do Direito Administrativo.
- e) tendo em vista a relevância jurídica da jurisprudência, ela sempre obriga a Administração Pública.

### Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. O costume administrativo é considerado fonte do direito administrativo, o qual tem lugar, especialmente, nas lacunas legislativas.

A **letra (B)** está incorreta. A jurisprudência consiste nas reiteradas decisões judiciais em um mesmo sentido. Nesta esteira, no papel de aplicar aos casos concretos o ordenamento jurídico de cada nação, a jurisprudência é marcada pelo nacionalismo, ao contrário da doutrina, que tende a se universalizar, segundo Hely Lopes Meirelles<sup>53</sup>.

A **letra (C)** está incorreta, pois a doutrina também influi na elaboração das leis. É muito comum os estudiosos do direito administrativo serem convidados a debaterem e opinarem durante o processo de produção das leis de cunho administrativo.

A **letra (D)** está correta. A Constituição Federal e a lei sentido estrito de fato são exemplos de fontes primárias do Direito Administrativo.

A **letra (E)** está incorreta. Como regra geral a jurisprudência não obriga que a Administração adote o mesmo entendimento em outros casos concretos. A jurisprudência de caráter vinculante (obrigatória), como as súmulas vinculantes, é exceção em nosso ordenamento jurídico.

### Gabarito (D)

---

<sup>53</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. p. 49



## Regime jurídico administrativo e Conceitos de administração pública

### 13.FGV/TJ-AM – Analista Judiciário – Direito – 2013

Com relação ao sentido da expressão Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.  
I. Administração Pública, em sentido formal, relaciona-se à pessoa que executa atividades da administração.

II. Administração Pública, em sentido material, relaciona-se à atividade administrativa desempenhada pelo Estado.

III. Administração Pública, em sentido subjetivo, relaciona-se às pessoas jurídicas que executam a Administração Pública em sentido objetivo, às atividades de execução desempenhadas pelo Estado.

Assinale:

- a) se somente a afirmativa I estiver correta.
- b) se somente a afirmativa III estiver correta.
- c) se somente as afirmativas I e a III estiverem corretas.
- d) se somente as afirmativas II e a III estiverem corretas
- e) se todas as afirmativas estiverem corretas

#### Comentários:

O **item I** está correto. Administração Pública em sentido **formal, orgânico** ou **subjetivo** é o conjunto de entes que o ordenamento jurídico identifica como administração pública.

O **item II** está correto. Em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, a expressão Administração Pública designa a natureza das **atividades** exercidas pelos entes públicos, confundindo-se com a própria função administrativa.

O **item III** está correto e resulta da associação dos itens anteriores.

#### Gabarito (E)

---

### 14.FCC/AL-MS – Assistente Legislativo- 2016

A Administração pública está sujeita a regime jurídico administrativo, que



- a) não se aplica às hipóteses de desconcentração do serviço público, método de gestão administrativa utilizado para flexibilização do regime jurídico aplicável à atuação da Administração.
- b) não se aplica às hipóteses de descentralização do serviço público, que passa a ser de competência de pessoas jurídicas com personalidade própria e distinta do Estado.
- c) não se aplica às autarquias, porque integrantes da Administração pública indireta.
- d) aplica-se às autarquias, pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração pública indireta do Estado.
- e) pode ser afastado por decisão discricionária do Administrador, desde que justificada, em razão dos princípios da eficiência e economicidade.

#### Comentários:

A **letra (D)** está correta, já que o regime de atuação da administração jungido pelo direito público (regime jurídico administrativo) se aplica às autarquias, apesar de pertencerem à administração indireta.

Notem, por fim, que a **letra (E)** está incorreta, já que o administrador não tem o condão de afastar a incidência das normas de direito público da sua atuação.

#### Gabarito (D)

---

#### 15. FCC/TCE-PI – Auditor Fiscal de Controle Externo – 2014

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

- a) obrigatoriamente submete-se a regime jurídico de direito público em matéria contratual.
- b) submete-se a regime jurídico de direito público, podendo, por ato próprio, de natureza regulamentar, optar por regime diverso, em razão do princípio da eficiência e da gestão administrativa responsável, e adequado planejamento.
- c) pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público, conforme disposto pela Constituição Federal ou pela lei.
- d) quando emprega modelos privatísticos, é integral sua submissão ao direito privado.
- e) pode submeter-se a regime jurídico de direito público ou de direito privado, sendo a opção, por um ou outro regime jurídico, para a Administração pública indireta, livre ao Administrador.



### Comentários:

A **letra (A)** está incorreta. Nem todo contrato celebrado com a administração pública segue o regime de direito público. Um exemplo nesse sentido é um seguro contratado pelo poder público ou a contratação de um empregado celetista. Há, portanto, situações em que a contratação pública segue o regime público (como no contrato para aquisição de um computador) e outras nas quais segue regime essencialmente privado.

A **letra (B)**, incorreta, na medida em que não há tal liberdade para se optar por um regime ou outro, nem mesmo por ato regulamentar. O **ordenamento jurídico** é que define as situações em que a administração pública deverá seguir um regime ou outro. Por este motivo, a **letra (C)** está correta e a **letra (E)**, incorreta.

Por fim, a **letra (D)** está incorreta. Mesmo atuando sob regime de direito privado (modelos privatísticos), em alguma medida haverá incidência de regras e princípios próprios do direito público. Portanto, não há que se falar em submissão integral ao direito privado.

### Gabarito (C)

---

#### 16.FCC/TJ-PE – Analista Judiciário – Área Judiciária e Administrativa – 2012

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

- a) tem amplo poder de decisão, mesmo fora da área de suas atribuições, e com faculdade de opção política sobre qualquer matéria objeto da apreciação.
- b) não pode ser considerada uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, mas sim atividade política e discricionária.
- c) comanda os administrados com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.
- d) é dotada de conduta independente, motivo pelo qual não tem cabimento uma conduta de natureza hierarquizada.
- e) não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

### Comentários:

Apesar de não ter mencionado que se referia ao sentido estrito de “Administração Pública”, a questão aborda, essencialmente, a diferença entre as funções administrativa e política (governo).

Assim, sabemos que a Administração Pública, em sentido estrito, não pratica atos de governo ou atividade política.



Pelo contrário, a Administração Pública age, normalmente, vinculada à lei e possui conduta de natureza hierarquizada.

### **Gabarito (E)**

---

#### 17. FCC/Casa Civil- SP – Executivo Público – 2010

Administração Pública em seu sentido subjetivo compreende

- a) o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar atividades administrativas.
- b) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses privados.
- c) aquelas atividades exercidas pelo conjunto dos órgãos que possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa relativa.
- d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades descentralizadas.
- e) as atividades exclusivamente executadas pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa.

#### **Comentários:**

A **letra (A)** menciona corretamente o conceito subjetivo da Administração Pública.

As **letras (B), (C) e (E)** relacionam-se, na verdade, ao conceito objetivo (funcional ou material) de Administração Pública.

Por fim, a **letra (D)** foi dada como incorreta, na medida em que a administração pública é composta também por agentes e órgãos públicos (estes últimos, sem personalidade jurídica própria).

### **Gabarito (A)**

---

#### 18. FCC/TRE-AM – Analista Judiciário – Contabilidade – 2010

A propósito da atividade administrativa, considere:

I. A administração pública tem natureza de múnus público para quem a exerce, isto é, de encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.



II. No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público tem liberdade de procurar qualquer objetivo, ou de dar fim diverso do previsto em lei, desde que atenda aos interesses do Governo.

III. Dentre os princípios básicos da Administração não se incluem o da publicidade e o da eficiência.

IV. O princípio da legalidade significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito a mandamentos da lei e às exigências do bem comum.

V. Enquanto no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, traduzindo-se, portanto, num poder-dever. Está correto o que se afirma APENAS em

a) I, II e III.

b) I, IV e V.

c) II, IV e V.

d) III e IV.

e) III e V.

### Comentários:

Questão fortemente baseada na doutrina de Hely Lopes Meirelles. Vamos examinar cada uma das assertivas.

O **item I** está correto. De fato, os entes incumbidos da função administrativa exercem um múnus público<sup>54</sup>, no interesse da coletividade.

O **item II**, incorreto, na medida em que o agente público não possui tal liberdade. Em sua atuação, o gestor deve se pautar pelo princípio da legalidade, buscando atender aos fins previstos em lei. Em outras palavras, ele não poderá dispor do objetivo ou da finalidade prevista em lei.

O **item III**, incorreto, pois os princípios da publicidade e da eficiência constituem diretrizes basilares da Administração, expressos no *caput* do art. 37 da CF (**L-I-M-P-E**).

---

<sup>54</sup> Múnus é sinônimo de encargo (ônus).



O **item IV** está correto. Considerando que a lei, emanada dos representantes do povo, é expressão do bem comum, o gestor público deve atender aos seus mandamentos, consoante leciona Hely Lopes Meirelles<sup>55</sup>:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos **mandamentos da lei** e às **exigências do bem comum**, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

O **item V**, correto, pois retrata um dos efeitos do princípio da indisponibilidade do interesse público, corolário do regime jurídico-administrativo (regime de direito público).

### Gabarito (B)

---

#### 19. FCC/TCE-GO- Analista de Controle Externo – Tecnologia da Informação – 2009

NÃO contempla prerrogativa inerente ao regime jurídico administrativo:

- a) impenhorabilidade dos bens públicos.
- b) imprescritibilidade dos bens públicos.
- c) revogação unilateral, pela Administração, de contratos por motivo de interesse público.
- d) possibilidade de praticar todos os atos não proibidos por lei.
- e) sujeição dos atos a controle interno e autotutela.

#### Comentários:

Apenas a **letra (D)** menciona prerrogativa não inerente ao regime jurídico administrativo. O princípio da legalidade, na seara pública, condiciona a atuação administrativa à prática de atos previstos em lei.

Todas as demais alternativas trazem corretamente prerrogativas da atuação administrativa sob regime público.

### Gabarito (D)

---

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. p. 92



## LISTA DAS QUESTÕES COMENTADAS

### 1. VUNESP/CREFITO – Fiscal – 2020

No tocante à distinção entre governo e administração, é correto afirmar que

- a) são características da administração, entre outras, a neutralidade e a hierarquia.
- b) é ato caracterizador do governo aquele emanado diretamente do Chefe do Poder Executivo.
- c) as medidas provisórias e o veto do Presidente são exemplos de atos de administração.
- d) as decisões políticas são o traço marcante da administração.
- e) nos atos considerados de governo não há margem para discricionariedade.

### 2. FCC/Pref. S.J. Rio Preto – Fiscal de Posturas – 2019

A Administração pública desempenha suas funções representada, em sentido amplo, por agentes públicos, que praticam atos de diversas naturezas. Dentre eles, está a possibilidade da imposição de

- (A) condenações criminais, considerando que a apuração de infrações praticadas pelos agentes públicos também envolve a esfera penal.
- (B) sanções aos administrados em processos administrativos, os quais não demandam a apresentação de defesa ou recurso, porque não admitem nomeação de advogado, cabendo questionamentos apenas na esfera judicial.
- (C) multas, espécies de sanções pecuniárias, mediante instauração de processo judicial específico.
- (D) multas e sanções administrativas, o que não afasta a necessidade de oportunizar defesa e contraditório àqueles que sofreram a imposição.
- (E) sanções de apreensão de bens e recursos financeiros em caráter administrativo e unilateral, cabendo àqueles que sofreram a imposição questionarem os atos judicialmente.

### 3. FCC/SPPREV – Técnico - 2019

Dentre as fontes do Direito Administrativo, é possível deduzir que



(A) a jurisprudência não pode ser considerada fonte do Direito Administrativo, pois não emana do Poder Executivo nem do Poder Judiciário.

(B) as lacunas legais se consubstanciam em fontes concretas do Direito Administrativo, considerando que ao Poder Executivo é dado suprir a ausência de lei por meio da edição de decreto.

(C) não se mostra necessária a codificação das leis e atos normativos para que se consubstanciem em fonte do Direito Administrativo.

(D) somente a lei formal pode ser considerada fonte do Direito Administrativo, considerando a primazia do princípio da legalidade.

(E) o princípio da supremacia do interesse público é a principal fonte do Direito Administrativo, pois fundamenta todas as ações e decisões da Administração pública.

#### 4. Órgão: PC-RS Prova: FUNDATEC - 2018 - PC-RS - Delegado de Polícia - Bloco II

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.



5. Órgão: AL-RS Prova: FUNDATEC - 2018 - AL-RS - Procurador

NÃO é característica da administração pública extroversa:

- A O fomento econômico.
- B A intervenção na propriedade privada.
- C O exercício do poder de polícia administrativa.
- D A prestação dos serviços públicos.
- E A gestão de pessoal.

## Conceitos iniciais de Direito Administrativo - Histórico, Funções de Estado e Fontes

6. FGV/MPE-AL – Técnico do Ministério Público – Geral – 2018

Considerando a sistemática estabelecida na ordem jurídica, sobre o conceito de serviço público analise os itens a seguir.

- I. O Estado é titular de determinadas atividades materiais, destinadas à satisfação das necessidades coletivas.
- II. As atividades materiais destinadas à satisfação das necessidades coletivas podem ser prestadas diretamente ou por meio de delegação.
- III. Na prestação das atividades materiais destinadas à satisfação das necessidades coletivas é sempre vedada a cobrança de qualquer valor do usuário.

Está correto o que se afirma em

- a) I, apenas.
- b) III, apenas
- c) I e II, apenas.



d) II e III, apenas.

e) I, II e III.

#### 7. FGV/COMPESA – Analista de Gestão – Administrador – 2014

Direito Administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas que tendem a realizar os fins desejados pelo Estado. Assinale a opção que indica as quatro fontes do Direito Administrativo.

a) Doutrinas, lei, regras e normas.

b) Lei, normas, regras e jurisprudência.

c) Regras, normas, jurisprudência e costumes.

d) Lei, doutrina, jurisprudência e os costumes

e) Normas, doutrinas, jurisprudência e lei.

#### 8. FGV/AL-BA – Auditor – 2014

No que tange ao conceito e à abrangência do Direito Administrativo, assinale a afirmativa correta.

a) Disciplina, predominantemente, relações jurídicas horizontais.

b) Tem como objeto de estudo o aparato estatal de execução de políticas públicas.

c) Tem como um de seus objetos principais o estudo do exercício da função política.

d) Volta-se exclusivamente para o estudo do Poder Executivo, uma vez que é esse poder que exerce, com exclusividade, função administrativa.

e) Estuda apenas as pessoas jurídicas de direito público.

#### 9. FGV/SEGEP-MA – Agente Penitenciário – 2013

A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa. Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

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



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

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

Assinale:

- a) se todas as afirmativas estiverem corretas.
- b) se somente as afirmativas II e III estiverem corretos.
- c) se somente as afirmativas I e II estiverem corretos.
- d) se somente a afirmativa II estiver correta.
- e) se somente a afirmativa III estiver correta.

#### 10. FCC/SEGEP-MA- Auditor Fiscal da Receita Estadual – Administração Tributária – 2016

São fontes do Direito Administrativo:

- I. lei.
- II. razoabilidade.
- III. moralidade.
- IV. jurisprudência.
- V. proporcionalidade.

Está correto o que consta APENAS em

- a) I e II.
- b) II e IV.
- c) I e IV.
- d) III e V.
- e) IV e V.



### 11. FCC/Prefeitura de Cuiabá – Procurador Municipal – 2014

Desenvolvida em fins do século XIX e início do século XX, essa corrente doutrinária, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado francês, era capitaneada pelos doutrinadores franceses Léon Duguit e Gaston Jèze, os quais buscavam, no dizer de Odete Medauar, “deslocar o poder de foco de atenção dos publicistas, partindo da ideia de necessidade e explicando a gestão pública como resposta às necessidades da vida coletiva” (O Direito Administrativo em Evolução, 2003:37). Estamos nos referindo à Escola.

- a) da Administração Social.
- b) da Administração Gerencial.
- c) do Serviço Público.
- d) da Potestade Pública.
- e) Pandectista

### 12. FCC/ TRE-PE – Analista Judiciário – Área Judiciária – 2011

No que concerne às fontes do Direito Administrativo, é correto afirmar que:

- a) o costume não é considerado fonte do Direito Administrativo.
- b) uma das características da jurisprudência é o seu universalismo, ou seja, enquanto a doutrina tende a nacionalizar-se, a jurisprudência tende a universalizar-se.
- c) embora não influa na elaboração das leis, a doutrina exerce papel fundamental apenas nas decisões contenciosas, ordenando, assim, o próprio Direito Administrativo.
- d) tanto a Constituição Federal como a lei em sentido estrito constituem fontes primárias do Direito Administrativo.
- e) tendo em vista a relevância jurídica da jurisprudência, ela sempre obriga a Administração Pública.

## Regime jurídico administrativo e Conceitos de administração pública

### 13. FGV/TJ-AM – Analista Judiciário – Direito – 2013



Com relação ao sentido da expressão Administração Pública, analise as afirmativas a seguir.  
I. Administração Pública, em sentido formal, relaciona-se à pessoa que executa atividades da administração.

II. Administração Pública, em sentido material, relaciona-se à atividade administrativa desempenhada pelo Estado.

III. Administração Pública, em sentido subjetivo, relaciona-se às pessoas jurídicas que executam a Administração Pública em sentido objetivo, às atividades de execução desempenhadas pelo Estado.

Assinale:

- a) se somente a afirmativa I estiver correta.
- b) se somente a afirmativa III estiver correta.
- c) se somente as afirmativas I e a III estiverem corretas.
- d) se somente as afirmativas II e a III estiverem corretas
- e) se todas as afirmativas estiverem corretas

#### 14.FCC/AL-MS – Assistente Legislativo- 2016

A Administração pública está sujeita a regime jurídico administrativo, que

- a) não se aplica às hipóteses de desconcentração do serviço público, método de gestão administrativa utilizado para flexibilização do regime jurídico aplicável à atuação da Administração.
- b) não se aplica às hipóteses de descentralização do serviço público, que passa a ser de competência de pessoas jurídicas com personalidade própria e distinta do Estado.
- c) não se aplica às autarquias, porque integrantes da Administração pública indireta.
- d) aplica-se às autarquias, pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração pública indireta do Estado.
- e) pode ser afastado por decisão discricionária do Administrador, desde que justificada, em razão dos princípios da eficiência e economicidade.

#### 15.FCC/TCE-PI – Auditor Fiscal de Controle Externo – 2014



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

- a) obrigatoriamente submete-se a regime jurídico de direito público em matéria contratual.
- b) submete-se a regime jurídico de direito público, podendo, por ato próprio, de natureza regulamentar, optar por regime diverso, em razão do princípio da eficiência e da gestão administrativa responsável, e adequado planejamento.
- c) pode submeter-se a regime jurídico de direito privado ou a regime jurídico de direito público, conforme disposto pela Constituição Federal ou pela lei.
- d) quando emprega modelos privatísticos, é integral sua submissão ao direito privado.
- e) pode submeter-se a regime jurídico de direito público ou de direito privado, sendo a opção, por um ou outro regime jurídico, para a Administração pública indireta, livre ao Administrador.

#### 16. FCC/TJ-PE – Analista Judiciário – Área Judiciária e Administrativa – 2012

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

- a) tem amplo poder de decisão, mesmo fora da área de suas atribuições, e com faculdade de opção política sobre qualquer matéria objeto da apreciação.
- b) não pode ser considerada uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, mas sim atividade política e discricionária.
- c) comanda os administrados com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.
- d) é dotada de conduta independente, motivo pelo qual não tem cabimento uma conduta de natureza hierarquizada.
- e) não pratica atos de governo; mas pratica tão somente atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

#### 17. FCC/Casa Civil- SP – Executivo Público – 2010

Administração Pública em seu sentido subjetivo compreende

- a) o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar atividades administrativas.



- b) a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses privados.
- c) aquelas atividades exercidas pelo conjunto dos órgãos que possuem personalidade jurídica própria e autonomia administrativa relativa.
- d) as entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades descentralizadas.
- e) as atividades exclusivamente executadas pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa.

### 18. FCC/TRE-AM – Analista Judiciário – Contabilidade – 2010

A propósito da atividade administrativa, considere:

I. A administração pública tem natureza de múnus público para quem a exerce, isto é, de encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

II. No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público tem liberdade de procurar qualquer objetivo, ou de dar fim diverso do previsto em lei, desde que atenda aos interesses do Governo.

III. Dentre os princípios básicos da Administração não se incluem o da publicidade e o da eficiência.

IV. O princípio da legalidade significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito a mandamentos da lei e às exigências do bem comum.

V. Enquanto no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, traduzindo-se, portanto, num poder-dever. Está correto o que se afirma APENAS em

- a) I, II e III.
- b) I, IV e V.
- c) II, IV e V.
- d) III e IV.
- e) III e V.



19. FCC/TCE-GO- Analista de Controle Externo – Tecnologia da Informação – 2009

NÃO contempla prerrogativa inerente ao regime jurídico administrativo:

- a) impenhorabilidade dos bens públicos.
- b) imprescritibilidade dos bens públicos.
- c) revogação unilateral, pela Administração, de contratos por motivo de interesse público.
- d) possibilidade de praticar todos os atos não proibidos por lei.
- e) sujeição dos atos a controle interno e autotutela.



## GABARITOS

1.	A
2.	D
3.	C
4.	D
5.	E

6.	C
7.	D
8.	B
9.	A
10.	C

11.	C
12.	D
13.	E
14.	D
15.	C

16.	E
17.	A
18.	B
19.	D



# 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.