Estratégia CONCURSOS

# Aul

Direito Administrativo p/ PC-ES (Escrivão) Com videoaulas - 2020

Professor: Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida

## Sumário

*1 Direito administrativo*.....2

*2 Administração Pública*.....32

*Questões para fixação*.....55

*Questões comentadas na aula*.....80

*Gabarito*.....90

*Referências*.....90

Olá pessoal, tudo bem?

A aula de hoje serve de introdução ao assunto do direito administrativo e da administração pública, e serve de referência para compreensão de vários aspectos do nosso curso.

Assim, nosso encontro de hoje se destina a cobrir os seguintes tópicos do edital "**1 Conceito, fontes, princípios. 2 Conceito de Estado, elementos, poderes e organização. 3 Governo e Administração pública: conceitos. 4 Administração Pública: natureza, elementos, poderes natureza, fins**".

Outrossim, de modo a complementar o embasamento do nosso estudo, veremos também alguns detalhes acerca da Administração Pública.

Espero que gostem da aula.

Aos estudos, aproveitem!

# 1 DIREITO ADMINISTRATIVO

## 1.1 Introdução

Esta é uma aula bastante introdutória. Vamos estudar alguns conceitos iniciais que nem sempre aparecem em prova, mas que são relevantes para que possamos avançar em diversos assuntos ao longo do nosso curso.

Primeiramente, temos que compreender o que é o direito. Primeiro, vamos trazer uma situação para ilustrar a importância do direito para a nossa vida. Pense em um homem morando sozinho em uma ilha deserta. Vamos dar um nome para este homem: ele será o João.

Nesse caso, João poderá fazer o que bem entende; poderá vestir o que quiser, acordar quando quiser, até ouvir um som no volume que desejar (só porque ele mora em uma ilha deserta não significa que ele não tenha tecnologia, rsrsrs). Se esta ilha tiver ruas e João tiver um carro, ele poderá dirigir na velocidade que desejar, estacionar onde quiser e utilizar o lado da via que desejar. Além disso, João poderá escolher o local com a melhor vista para morar. Tudo livre!

Porém, imagine que cerca de trinta pessoas se mudaram para a mesma ilha. Opa, agora as coisas mudam. João, antes solitário, não terá mais toda aquela liberdade. Porém, imagine que não existe nenhuma lei vigente na ilha. Então, nesse caso, teremos uma vida possivelmente caótica, em que as regras serão determinadas pela lei do mais forte.

Ainda nessa relação, imagine agora que outros moradores estão querendo morar justamente no local em que João montou a sua casa. Como não existem leis vigentes, também não existirá respeito ao direito de propriedade. Nesse caso, se os novos moradores forem mais fortes, eles poderão retirar João da sua casa.

Agora, imagine isso em uma grande cidade, sem que existam leis, propriedade, regras, respeito. Seria realmente caótico.

Portanto, em qualquer lugar que você tiver mais de uma pessoa, teremos que ter normas para reger as relações entre as pessoas. Esse conjunto de normas é **denominado direito**. Na verdade, o direito não se resume apenas às normas, pois é uma ciência social, mas não vamos aprofundar a discussão sobre o seu conceito, pois isso foge do objeto do nosso curso.

Mas agora que já sabemos para que serve o direito, precisamos saber que os teóricos o dividem em dois grandes *ramos*, conhecidos como **direito público** e **direito privado**.

## 1.2 Direito público e direito privado

O **direito privado** é o **conjunto de normas jurídicas que regem a vida dos indivíduos entre si**, como o direito de família, relações de comerciantes e seus clientes, contratos de locação de imóveis (locatário e inquilino) e outras relações jurídicas entre "particulares".

Por outro lado, o **direito público** trata do **conjunto de normas que regulam as relações entre o Estado e os indivíduos**. Como exemplos temos os contratos administrativos, a aplicação de multas, a desapropriação, os atos administrativos típicos, entre outros.

Basicamente, o **direito privado** fundamenta-se na ideia de **autonomia da vontade**, em que os particulares são livres para firmar relações jurídicas entre si. Você é livre para vender o seu carro, comprar uma casa, abrir um comércio, casar-se com alguém etc.

Ademais, nas relações entre particulares, podemos observar uma **horizontalidade**, ou seja, uma relação de igualdade. Assim, no dia a dia, um particular não pode impor uma obrigação sobre o outro, a não ser que exista algum acordo entre eles. Por exemplo, você não pode encontrar um pintor na rua e obrigá-lo a pintar a sua casa. Por outro lado, se vocês dois firmarem um acordo (um contrato), pode ser pactuado que você pagará "tanto" para que ele pinte a sua casa.

Por outro lado, no **direito público**, o Estado atua em nome de toda a coletividade e, por isso, possui poderes especiais. Dessa forma, o direito público caracteriza-se por uma relação de **verticalidade** entre o Estado e os indivíduos. Isso permite que o Estado imponha obrigações aos particulares, ainda que estes não concordem.

Vamos trazer alguns exemplos! Primeiro, imagine que você esteja dirigindo regularmente em uma rua e uma pessoa, um estranho, "manda" você parar o seu carro. Nesse caso, você não terá nenhuma obrigação de parar. Isso porque o "estranho" não tem prerrogativas, não tem poderes especiais, logo não pode te obrigar você a parar. Essa é uma relação de direito privado, entre particulares. Em regra, você somente teria que parar se quisesse (estou desconsiderando situações de prestação de socorro).

Agora, imagine que você está dirigindo o seu carro e passa por um posto de fiscalização, uma "*blitz*". Se o guarda mandar você parar, você terá o ***dever*** de parar. Se você não parar, o Estado poderá lhe impor graves penalidades. Isso acontece porque, nas relações entre o Estado e os particulares, aquele tem poderes especiais, que se destinam a proteger o interesse da população.

Vamos avançar mais um pouco: imagine que o policial de trânsito não tivesse prerrogativa (poderes) para mandar alguém parar em uma *blitz*, ou seja, se você quisesse "seguir" não haveria qualquer penalidade. Se isso ocorresse, a população, como um todo, seria prejudicada, pois as pessoas poderiam dirigir embriagadas, com documento vencido, com carro irregular, etc. Assim, o Estado possui o poder especial de "mandar alguém parar" justamente para proteger o interesse da população.

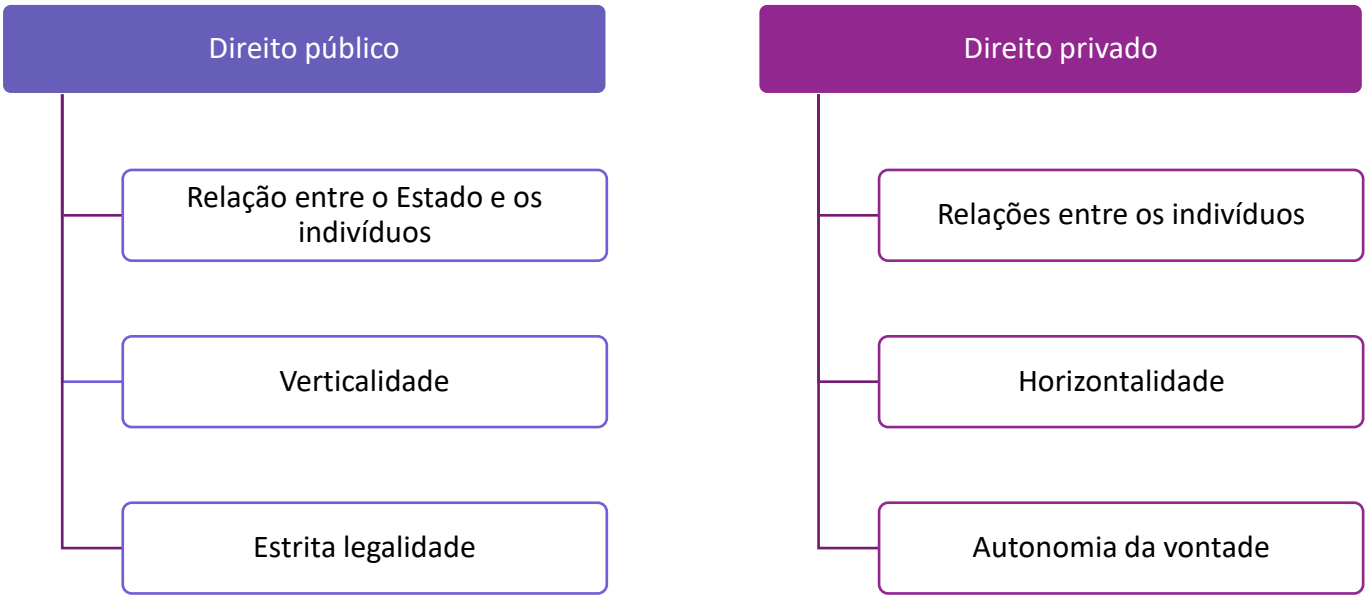
Um outro exemplo seria sobre o direito de propriedade. Você tem um terreno e, de repente, aparece uma construtora de prédios e lhe faz uma oferta para adquirir o seu imóvel. Se você não quiser vender, a construtora não poderá fazer nada. Ela poderá aumentar o valor da oferta, mas se mesmo assim você se recusar a vende o imóvel, não haverá o que fazer. Agora, imagine que o governo está construindo uma rodovia, sendo que o percurso passa exatamente pelo seu terreno. O Estado poderá desapropriar o seu terreno, pagando-lhe uma justa indenização. Ora, mesmo que você não queira "vender" o terreno, o Estado poderá impor a desapropriação. Isso decorre de uma regra de direito público, em uma relação de verticalidade.

Esses poderes estatais, entretanto, não podem ser exercidos de forma ilimitada. Assim, enquanto os particulares gozam da autonomia da vontade (podem fazer tudo o que a lei não proibir), a administração

pública se submete ao **princípio da estrita legalidade**, de tal forma que somente poderá fazer algo que estiver previsto em lei.

Vale dizer: se não houver lei, o particular poderá agir, pois ele poderá fazer tudo, exceto se existir alguma lei vetando a conduta. No caso da administração, por outro lado, só será possível fazer aquilo que estiver previsto em lei. Assim, na falta de lei, a administração não poderá agir.

Agora, você já sabe a diferença básica entre o direito público e o direito privado. Vamos, então, fazer um pequeno esquema.




O **ramo do direito público** abrange o direito constitucional, administrativo, tributário, penal, processual, eleitoral, etc. Por outro lado, o ramo do **direito privado** abrange o direito civil e o direito comercial. Essa divisão não é absoluta, mas serve para demonstrar que **o direito administrativo é um ramo do direito público**.

| Direito Público | Direito Privado |
|---|---|
| ▪ Direito constitucional<br>▪ Direito administrativo<br>▪ Direito tributário<br>▪ Direito penal<br>▪ Direito processual, etc. | ▪ Direito civil<br>▪ Direito comercial<br>▪ Etc. |

Cumpre fazer uma última observação. Essa divisão de direito público e de direito privado é uma divisão que serve mais para fins didáticos do que para fins práticos. Na verdade, basicamente inexiste aplicação "pura" de um regime jurídico dentro do direito administrativo.

Na atuação estatal, há situações em que direito privado deve aplicar-se **subsidiariamente** ou, ainda, **predominantemente**. Porém, **em nenhum caso**, o Estado irá atuar com exclusividade de direito privado. Ou seja, não há situação de afastamento total das regras de direito público.

Vamos explicar com um exemplo: se o Estado criar uma empresa pública, como ocorre com a Caixa Econômica Federal, tal entidade deverá observar as mesmas normas aplicáveis aos bancos privados, quanto aos direitos e às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (CF, art. 173, § 1º, II). Isso porque o banco público não pode ter "vantagens" indevidas sobre os bancos privados, uma vez que se trata de um mercado concorrencial. Logo, podemos dizer que as empresas públicas se submetem a regras de direito privado. Porém, não há um afastamento "integral" do regime de direito público, pois a empresa estatal se submete aos princípios constitucionais, deve realizar concurso público, tem o dever de licitar no exercício de atividades não finalísticas, seus dirigentes devem prestar contas ao Tribunal de Contas, etc.

Por outro lado, os contratos firmados pela administração direta[1] são regidos pelo direito público, constituindo os "contratos administrativos". Porém, quando a administração assina um contrato de seguro, ou de locação, tais contratos não possuem todas as características de um contrato administrativo típico, uma vez que, nesse tipo de contrato, a administração estará atuando em uma situação de igualdade, de horizontalidade. Assim, será um "contrato de direito privado", ainda que tal contrato tenha algumas características dos contratos administrativos, como a realização de licitação prévia. Logo, alguns contratos firmados pelo poder público possuirão algumas características dos contratos privados.

Assim, o Estado pode integrar relações regidas com predomínio do direito público, ou com predominância do direito privado, mas nunca com exclusividade deste último.

Dessa forma, podemos concluir que o **direito administrativo** se enquadra-se no ramo de direito público, pois regula, organiza e desenvolve as atividades do Estado voltadas para a consecução de interesses públicos. Com base nisso, vamos então conceituar o direito administrativo.

## 1.3 Conceito de Direito Administrativo

Resumidamente, o **direito administrativo** é o ramo do **direito público** que disciplina o exercício da ***função administrativa*** e a **atividade das pessoas e órgãos que a desempenham**.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o direito administrativo brasileiro sintetiza-se no "*conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e indiretamente os fins desejados pelo Estado*".

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o direito administrativo é definido como: "o ramo do direito público 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".

Por fim, José dos Santos Carvalho Filho, define o direito administrativo como sendo "*o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir*".

[1] Mais adiante vamos explicar melhor o que é administração direta, o que são empresas públicas e outros conceitos que estamos mencionando neste momento.

Na verdade, existem inúmeros critérios para conceituar o direito administrativo. Você não precisa "decorar" um conceito, muito menos terá que comparar os conceitos que mencionamos acima. Por ora, basta entender alguns pontos em comum dos conceitos descritos acima, vejamos:

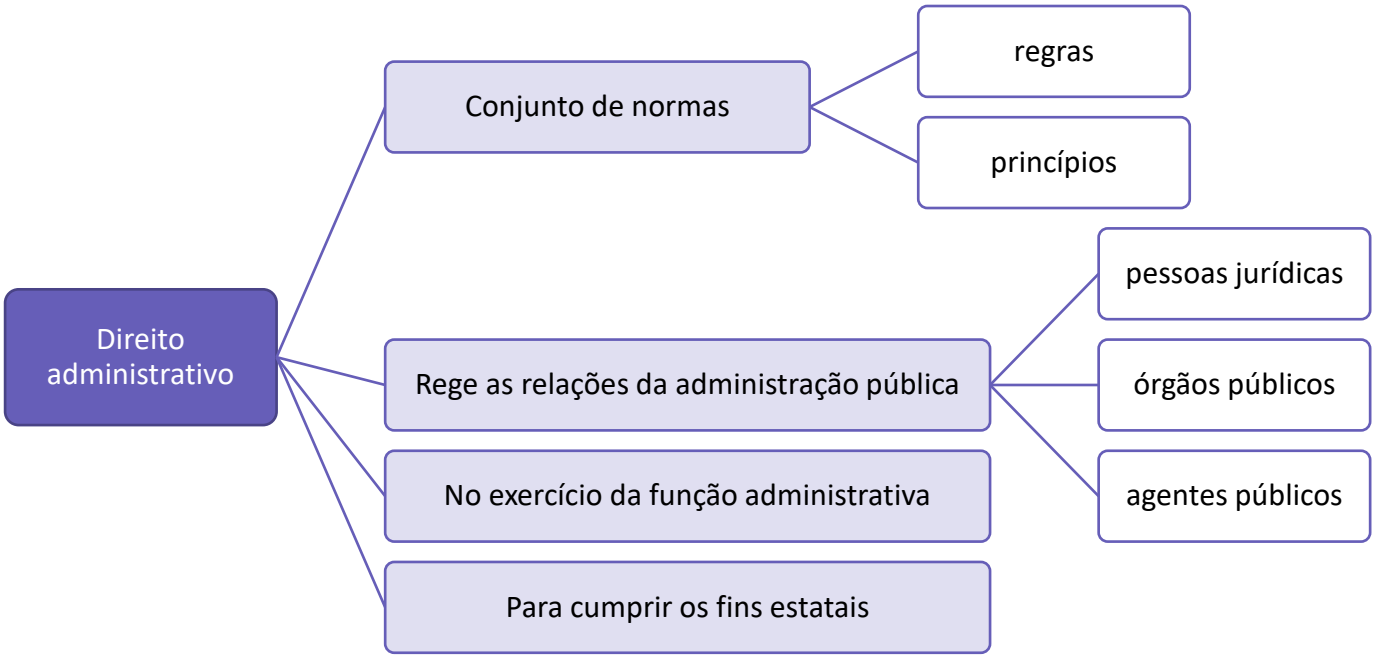
a) **conjunto de normas** (regras e princípios);

b) rege as relações das **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** que formam a **administração pública**;

c) trata da **função administrativa**;

d) cumprimento das **finalidades da administração**.

Calma aí, vamos explicar cada um desses itens. Porém, não vamos explicar eles de forma "100%" aprofundada, uma vez que muita coisa que estamos estudando agora será explicada ao longo desta aula. Portanto, quando terminar de ler a aula, volte aqui novamente e lei este capítulo conceitual, você vai ver como isso vai ser mais claro do que um copo da água. :)




Primeiro, o direito administrativo é um conjunto de normas. As normas se subdividem em **regras** (leis e outros atos normativos) e **princípios**. São diversas as normas estudadas no direito administrativo, como as leis de processo administrativo, a Lei de Licitações e Contratos, a Lei de Improbidade Administrativa, os estatutos dos servidores, os artigos da Constituição Federal aplicáveis à administração pública, etc. Temos também os princípios administrativos, como aqueles que constam no art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Tome cuidado, pois o **direito administrativo não é codificado**! *Opa, mas professor o que é isso?*




Existem algumas matérias do direito que são **codificadas**, ou seja, possuem um "código" que centraliza as normas que tratam daquele tema. Por exemplo: o direito penal, o direito civil, o direito processual, são matérias codificadas.

Se eu falar sobre a "legislação civil", provavelmente você já vai pensar no Código Civil (Lei 10.406/2002); se eu falar sobre a "legislação penal", você já vai pensar no "Código Penal (DL 2.848/1940); se eu falar na "legislação processual", é provável que você pense no Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015). Nesses casos, até podemos encontrar algumas normas "separadas" dos respectivos "códigos", mas a maioria das disposições encontram-se centralizados em uma única "lei". Este é o "código".

Porém, se eu falar no direito administrativo, você vai perceber que **não existe o "Código de Direito Administrativo"**. Existem inúmeras leis e outros atos normativos que possuem normas de direito administrativo, mas não temos um código centralizado dessa disciplina. Quando eu falo em direito administrativo, você pode imaginar a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores da União), a Lei 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo). Enfim, você vai perceber que existem inúmeras leis separadas sobre esse assunto. Isso sem falar nos decretos regulamentares, instruções normativas e outras normas.

Portanto, o direito administrativo não é codificado, uma vez que as normas que regem essa disciplina encontram-se separadas em várias leis, atos normativos e princípios administrativos.

Além disso, o direito administrativo trata das pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos que compõem a **administração pública**. Esse é o conceito "orgânico" de administração pública, que trata das "pessoas" formam o sentido do termo "administração pública". Quando falamos de pessoas, estamos falando da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (pessoas políticas) e das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (entidades administrativas). Quando falamos em "órgãos públicos" estamos falando das unidades de atuação da administração. Por exemplo: uma secretaria de saúde é um órgão público. Por fim, quando falamos de agentes públicos estamos falando das pessoas físicas que exercem a atividade público, como os servidores e empregados públicos.

A **função administrativa**, por sua vez, é a atividade desempenhada pela administração pública, consistindo basicamente na prestação de **serviços públicos**, no exercício do **poder de polícia**, na atividade de **fomento** e na **intervenção estatal**. Vamos falar logo mais sobre o conceito dessas atividades.

Com efeito, alguns autores mencionam que a função administrativa é a **atividade não contenciosa** do Estado. É um termo "bonito" para dizer que a administração não exerce função jurisdicional, ou seja, para dizer que todo ato administrativo poderá ser revisto pelo Poder Judiciário. No Brasil, prevalece a chamada "unidade de jurisdição", que, com raras exceções, significa que somente o Poder Judiciário adota decisões com força definitiva, formando o que chamamos de trânsito em julgado.

Por exemplo: se um servidor for punido na esfera administrativa, ainda que ele apresente todos os recursos cabíveis na esfera administrativa, será possível mover uma ação judicial (a qualquer momento) para anular a decisão da administração.

Assim, a atividade administrativa é "não contenciosa", porque não se confunde com a função jurisdicional do Estado.

Por fim, toda essa atividade é direcionada ao cumprimento dos **fins do Estado**, que de forma bastante genérica é o **atendimento do interesse público**.




| Introdução ao Direito Administrativo | |
|---|---|
| Direito público vs. Direito privado | ▪ **Direito público**:<br>▪ verticalidade;<br>▪ prerrogativas públicas;<br>▪ estrita legalidade;<br>▪ relação entre o Estado e os indivíduos;<br>▪ ex.: poder de polícia, contratos administrativos, desapropriação.<br>▪ **Direito privado**:<br>▪ horizontalidade;<br>▪ autonomia da vontade;<br>▪ relação entre os indivíduos;<br>▪ ex.: direito da família, contratos de locação; etc. |
| Conceito de **direito administrativo** | ▪ ramo do direito público;<br>▪ conjunto de normas;<br>▪ pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos -> administração pública;<br>▪ função administrativa;<br>▪ fins do Estado. |

Após o conceito, vamos compreender o objeto do Direito Administrativo.

## 1.4 Objeto do Direito Administrativo

Dos conceitos apresentados acima, podemos perceber que o Direito Administrativo possui um objeto amplo.

Nesse contexto, devemos inicialmente dizer que o objeto não se resume às relações jurídicas sobre o direito público. Isso porque, mesmo em relações tipicamente de direito privado, ocorrerá, em algum grau, a aplicação de princípios inerentes ao Direito Administrativo, como os princípios da indisponibilidade do interesse público, da publicidade, da probidade, etc.

Assim, mesmo um contrato de trabalho sobre as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no caso de empregado público que labore em uma empresa pública ou sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica, estará sujeito, em algum grau, aos princípios administrativos. Assim, a relação entre o empregado público e a Administração Pública, a despeito de ser um contrato com regras predominantemente de direito privado, será também objeto do Direito Administrativo.

Devem-se incluir, ainda, as atividades de administração pública em **sentido material** que, mesmo quando exercidas por particulares, são regidas pelo direito público. Dessa forma, quando um delegatário de serviço público (p. ex.: uma empresa que recebe delegação do Estado para prestar determinado serviço público) explora o serviço de telecomunicações, deverá observar regras de direito público, como o princípio da continuidade. Nessa linha, a prestação de serviços públicos, mesmo quando realizada por particulares, está dentro do objeto do Direito Administrativo.

Nesse contexto, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo destacam que o objeto do Direito Administrativo abrange:[2]

> *[...] todas as relações internas à administração pública – entre os órgãos e entidades administrativas, uns com os outros, e entre a administração e seus agentes, estatutários e celetistas –, todas as relações entre a administração e os administrados, regidas predominantemente pelo direito público ou pelo direito privado, bem como atividades de administração pública em sentido material exercidas por particulares sob regime de direito público, a exemplo da prestação de serviços públicos mediante contratos de concessão ou de permissão.*

Ademais, mesmo que a atividade administrativa seja atribuição típica do Poder Executivo, ela não se resume a ele. Dessa forma, também está dentro do objeto do Direito Administrativo o exercício da função administrativa nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Por fim, devemos excluir do objeto do Direito Administrativo a função política ou de governo e o desempenho das competências típicas dos Poderes Legislativo e Judiciário (função normativa e função jurisdicional).

## 1.5 Critérios para conceituar o direito administrativo

Este é um tema bastante aprofundado do direito administrativo, mas que acaba aparecendo uma vez ou outra em questões de prova.

Em uma primeira leitura, pode parecer um pouco complicado diferenciar tantos conceitos. Mas aqui vem uma dica importante: não tente diferenciar um critério do outro. Isso porque não necessariamente eles são "distintos". Na verdade, alguns conceitos são diretamente relacionados com outros, mas apenas receberam "nomes" distintos, conforme a corrente doutrinária em que foram desenvolvidos.

[2] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 4.

Logo, a dica é: guarde palavras-chaves de cada um dos critérios. Ao final de cada capítulo, teremos uma figura para resumir cada um dos critérios. Com um pouco de leitura, "rapidinho" você vai entender cada um dos critérios.

Por fim, tomaremos, neste capítulo, como referência principal a obra da Prof. Maria Sylvia Di Pietro, pois ela é a autora que costuma ser utilizada como fundamento das questões sobre os critérios de conceituação do direito administrativo. Assim, com propósitos didáticos, não vamos ficar referenciando a autora várias vezes, mas já deixamos a nossa referência desde já.

### 1.5.1 Escola das prerrogativas públicas

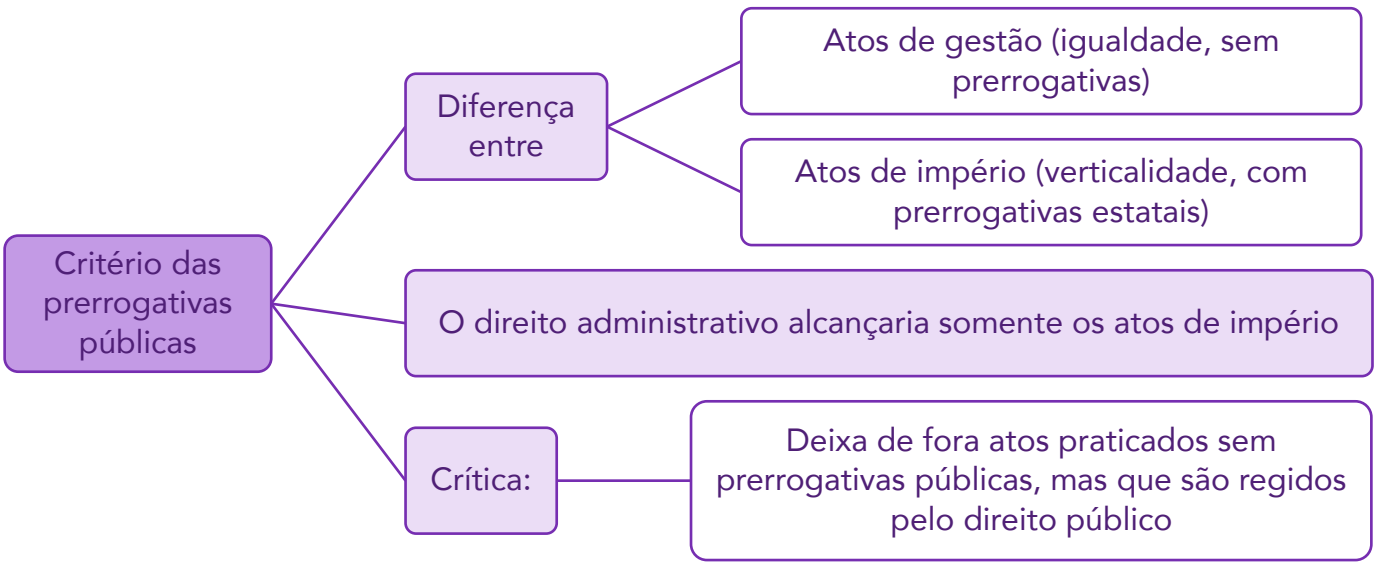
A **escola das prerrogativas públicas**, desenvolvida na França, também conhecida como **escola da *puissance publique*** define o direito administrativo a partir da distinção entre **atos de autoridade** e **atos de gestão**.

Nos atos de autoridade, temos a presença das denominadas **prerrogativas públicas**, com o Estado atuando em condições de superioridade frente ao particular. Nesses casos, o poder público poderá editar atos unilaterais, impor obrigações e gozar de privilégios não extensíveis aos particulares.

Por outro lado, nos **atos de gestão**, o poder público atua em condições de igualdade em relação aos cidadãos, aplicando o direito privado em suas relações. Nesse caso, não teremos a presença das prerrogativas públicas. Como exemplo, temos os atos em que o Estado faz a gestão do seu patrimônio (exemplo: manutenção de um veículo de uma prefeitura).

Assim, na escola das prerrogativas públicas, o direito administrativo abrangeria tão somente as relações regidas pelas prerrogativas públicas, excluindo-se a análise dos atos de gestão.

Entretanto, esta corrente é criticada porque deixa de fora atos importantes, que não possuem as prerrogativas públicas, mas são regidas pelo direito público. Como exemplo, temos os atos administrativos negociais (licenças, autorizações, permissões, etc.), que são atos que decorrem da vontade de ambas as partes (da administração e do particular) e também são regidos pelo direito administrativo.



## 1.5.2 Escola do serviço público

Esta também é uma escola desenvolvida na França. Segundo esta corrente, o **direito administrativo é a matéria que estuda a prestação do serviço público**. Veja que, conceitualmente, basta lembrar que o direito administrativo (ou direito público) **resume as regras de *organização* e *gestão* dos serviços públicos**.[3]

Porém, o grande problema está no que é serviço público. Existem, nesse caso, várias correntes, sendo que as duas principais consideram um **sentido amplo** ou um **sentido estrito** dessa expressão.

No **sentido amplo**, o serviço público seria toda a atividade prestada pelo Estado, não importa qual seja a função estatal ou se estão, ou não, presentes as prerrogativas públicas. Assim, nesse sentido amplo, o serviço público envolve atividades processuais, constitucionais, comerciais, industriais, etc. Enfim, tudo que é realizado pelo Estado (justiça, legislação, prestação de serviços, exploração de atividade econômica) será serviço público.

Por outro lado, em sentido estrito, o **serviço público envolveria somente a atividade material exercida pelo Estado para a satisfação das necessidades coletivas, com aplicação das regras de direito público**. Opa, calma aí, professor! Eu não entendi nada! Nesse sentido estrito, o serviço público são as atividades que atendem às necessidades concretas da população, como os serviços de transporte público, fornecimento de energia elétrica, saneamento básico, etc.

Entretanto, tanto no sentido amplo como no sentido estrito vamos encontrar alguns problemas. O sentido amplo abrange atividades que não são inerentes ao direito administrativo. Por exemplo, o processo penal envolve o Estado, por meio do exercício da jurisdição penal (é um juiz que julga a ação penal), mas não diz respeito ao direito administrativo.

O sentido estrito, por sua vez, deixa de fora atividades que não são prestações materiais, mas são disciplinadas pelo direito administrativo. Por exemplo, o poder de polícia não atende a uma necessidade concreta da população, mas apenas limita, condiciona ou restringe o exercício de atividades. Nesse caso, o poder de polícia não compõe o conceito de serviço público, mas é uma atividade disciplinada pelo direito administrativo.



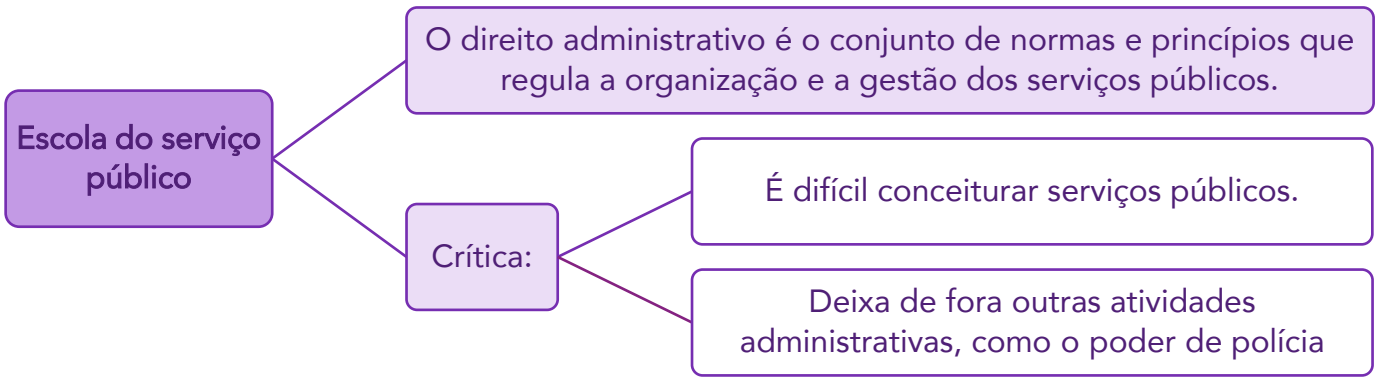

Não é o nosso objetivo, nesse momento, discutir a **diferença de serviço público para o poder de polícia**. Porém, em linhas gerais, o **serviço público tem um caráter positivo**, enquanto o **poder de polícia tem um caráter negativo**. Vamos explicar!

O **serviço público é uma atividade destinada ao atendimento de uma necessidade da população**. Por exemplo: o serviço de transporte público municipal. Nesse caso, você será "transportado", ou seja, vai receber um serviço, algo "positivo".

[3] Duguit, *apud* Di Pietro, 2017 (p. 74).

Por outro lado, o poder de polícia tem o objetivo de condicionar ou restringir o exercício de atividades, em prol da coletividade. Por exemplo, você não pode dirigir de qualquer forma, uma vez que precisa de uma licença para dirigir e terá que observar as regras de trânsito. Nesse caso, o Estado está limitando um direito individual, com o objetivo de permitir que a coletividade, ou seja, a população como um todo possa viver de forma mais organizada. Então, o poder de polícia limita o exercício de direitos, tendo um caráter negativo.

Portanto, o critério do serviço público é insuficiente, pois desconsidera outras atividades tipicamente administrativas, mas que não se inserem no sentido de serviço público.



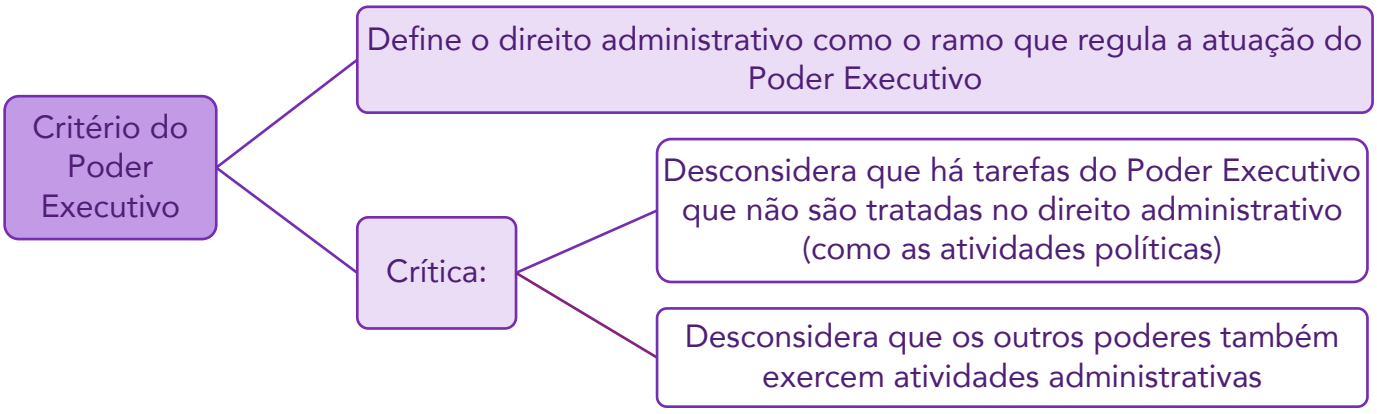

## 1.5.3 Critério do Poder Executivo

O critério do Poder Executivo, também conhecido como critério italiano ou subjetivista, define o **direito administrativo como a disciplina que rege a atuação do Poder Executivo**.

Este critério, entretanto, apresenta pelo menos dois problemas. Primeiro porque desconsidera, em linhas gerais, que outros poderes também podem exercer atipicamente atividades eminentemente administrativas. Por exemplo, quando o Poder Legislativo faz uma licitação, a atividade será regida pelo direito administrativo. O mesmo acontece no Poder Judiciário, que faz concurso público, promove seus servidores, gerencia o seu patrimônio. Todas essas atividades têm natureza administrativa.

Além disso, o próprio Poder Executivo se ocupa de atividades que extrapolam o âmbito de atuação do direito administrativo. Por exemplo, a noção (conceituação) de Poder Executivo e as atividades políticas ou de governo (exemplo: promulgação e veto de leis) são matérias do direito constitucional ou da ciência política.

É fato que alguns autores já tentaram estabelecer um conceito intermediário do critério do Poder Executivo. No entanto, trata-se de um conceito que, em linhas gerais, é muito criticado, pelos motivos que indicamos acima.



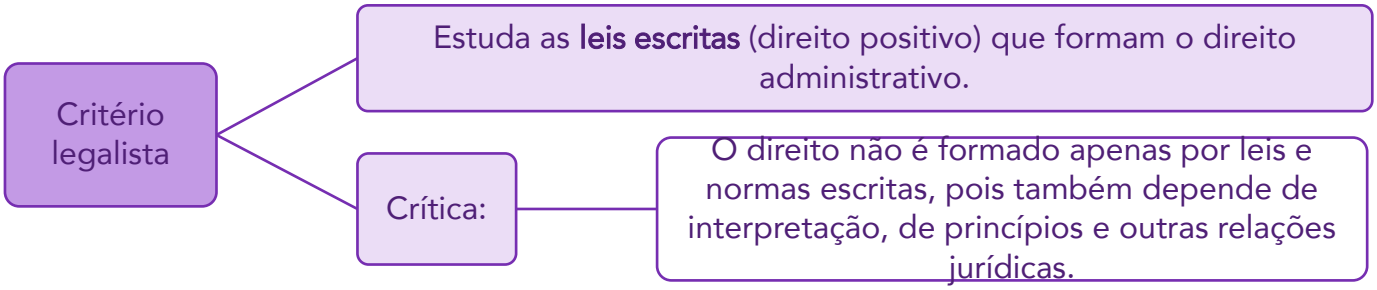

## 1.5.4 Critério legalista ou exegético

Este critério recebe diversos nomes. Podemos chamá-lo de critério **legalista, exegético, empírico ou caótico**. Com efeito, é mais um dos critérios desenvolvidos no direito francês, motivo pelo qual também é chamado de **critério francês**.

Basicamente, o critério legalista considera o direito administrativo como a ciência responsável por **estudar o direito positivo**. Mas o que é o direito positivo? Este é um conjunto de leis ou outras normas. Assim, é um critério essencialmente "legalista", uma vez que se preocupa com a interpretação dos textos legais, ou "leis escritas".

O grande problema desse critério é que o direito não se resume às leis. O ordenamento jurídico também considera a interpretação, os princípios, os costumes e outras relações jurídicas. Muitas vezes, confundimos direito com normas, com leis, com códigos, mas isso não é verdade. As "leis escritas", também conhecidas como direito positivo, são apenas parte de todo o direito.

Temos também princípios, costumes, e outras formas de ditar as relações jurídicas. Por exemplo: uma lei pode proibir o ingresso em um cargo público para quem tenha mais de dois metros de altura. Nos dias atuais, esse tipo de lei seria considerado inconstitucional, por ofensa ao princípio da razoabilidade. Logo, o direito não é apenas um conjunto de leis.

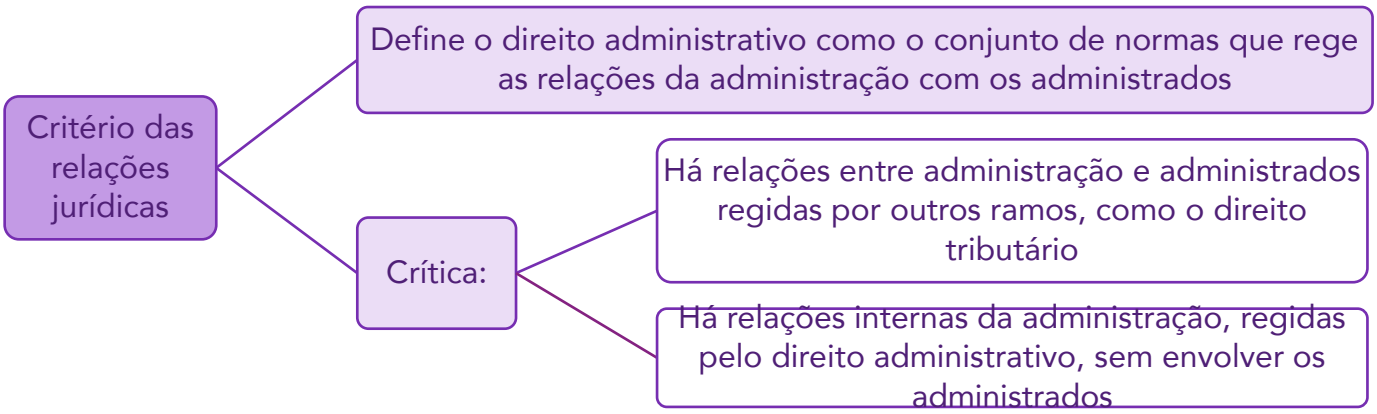



## 1.5.5 Critério das relações jurídicas

O **critério das relações jurídicas** define o direito administrativo como o **conjunto de normas que rege as relações entre a administração e os administrados**. Um exemplo de aplicação desse critério seria no processo administrativo para a concessão de alvarás de funcionamento de um estabelecimento comercial.

A empresa que quer abrir o "comércio" apresenta uma série de documentos e, a partir deles, a administração irá conceder ou negar o alvará.

Trata-se de um critério bastante aceito, mas que também merece críticas. Primeiro porque há relações entre a administração e os particulares que não são regidas pelo direito administrativo. O processo penal, eleitoral e tributário são exemplos dessas relações. Além disso, o direito administrativo também alcança situações meramente internas, sem envolver os administrados, como o processo administrativo disciplinar (administração e seus servidores).




## 1.5.6 Critério teleológico

O **critério teleológico**, também conhecido como **critério finalista ou finalístico**, define o direito administrativo como o **sistema de normas jurídicos que regula a atividade do Estado para o cumprimento dos *seus fins***. Em síntese, o direito administrativo disciplina as atividades *finalísticas* do Estado.

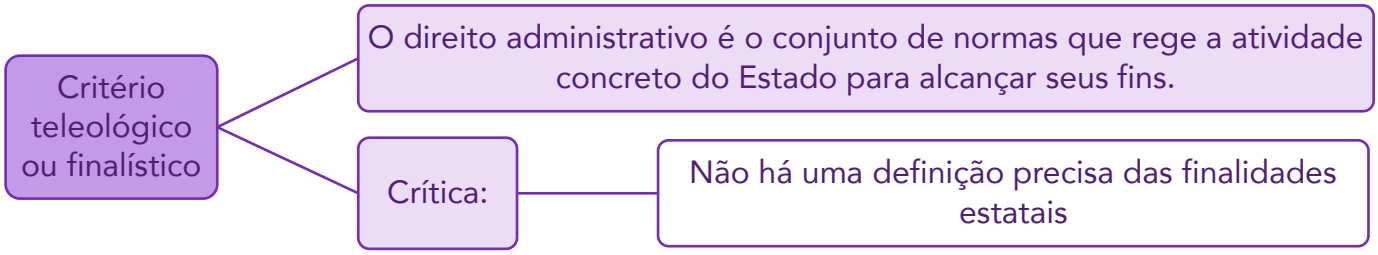
Basicamente, são três os pontos de referência para esse critério:

a) um **conjunto de normas jurídicas**;

b) que disciplina a **atividade concreta** do Estado;

c) direcionada ao **cumprimento das finalidades estatais**.

Esse critério já foi adotado por alguns autores nacionais. Porém, possui um problema específico: *quais são os fins do Estado?* É difícil fazer tal delimitação. Um exemplo para demonstrar tal problema seria a atividade jurisdicional, que é uma atividade fim do Estado, a depender do ponto de vista, mas não é regida pelo direito administrativo.



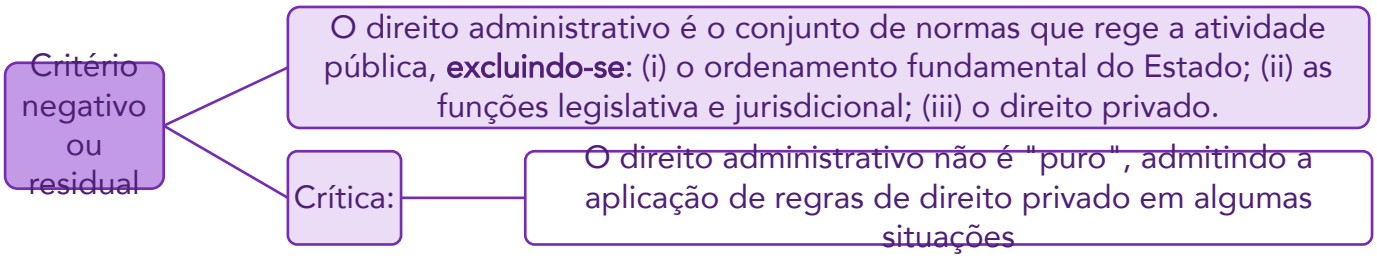
## 1.5.7 Critério negativo ou residual

O **critério negativo ou residual** define o direito administrativo como **as atividades desenvolvidas para os fins estatais, excluindo-se a legislação e a jurisdição** (ou somente a jurisdição, a depender do autor).

Na verdade, de forma mais completa, o direito administrativo envolveria a atuação do Estado voltada para o cumprimento dos seus fins, mas excluindo: (i) o ordenamento fundamental do Estado regido pelo direito constitucional; (ii) a legislação e a jurisdição; (iii) as atividades patrimoniais, regidas pelo direito privado (exemplo: manutenção e limpeza das instalações de um órgão público). O que "sobrar" disso aí seria o direito administrativo.

Em resumo, pelo sentido negativo ou residual, bastava deixar "de fora" **as atividades de nível constitucional, a legislação, a jurisdição e as atividades disciplinadas pelo direito privado**. Ou de forma ainda mais simples: quase tudo que não é regido pelo direito privado, será regido pelo direito administrativo. Nesse caso, o direito administrativo seria o "direito derrogatório[4] das regras de direito privado".

Mas é aqui que surgem às críticas ao critério residual, uma vez que **o direito administrativo nunca deixou de aplicar regras de direito privado**. Este permanece, uma vez que nenhum regime jurídico é "puro". Por exemplo, os contratos administrativos são regidos por regras de direito público, aplicando-se "subsidiariamente" a teoria geral dos contratos e as regras do direito privado. No mesmo contexto, a administração também exerce atos tipicamente de direito privado, como a realização de pagamentos de despesas. Enfim, não se pode negar a aplicação, ainda que subsidiária, do direito privado dentro do direito administrativo.




## 1.5.8 Critério da administração pública

Define o **direito administrativo como o conjunto de princípios e normas que rege a administração pública**.

Nesse caso, o direito administrativo envolve o *ordenamento jurídico* que disciplina o *exercício da função administrativa*, assim como as *pessoas administrativas e os órgãos que exercem tal função*, que, por meio de um conjunto de bens e instrumentos, atuam com o propósito de *cumprir os fins desejados pelo Estado*.

Resumidamente, nesse critério, são analisados os seguintes aspectos:

a) **conjunto de normas** (ordenamento jurídico) - uma vez que analisa o regime jurídico de direito público;

[4] Derrogar é aquilo que exclui uma parte de alguma coisa. Nesse caso, estamos dizendo que o direito administrativo é aquilo que exclui as regras de direito privado.

b) **função administrativa** - excluindo, assim, funções não administrativas, como a atividade jurisdicional;

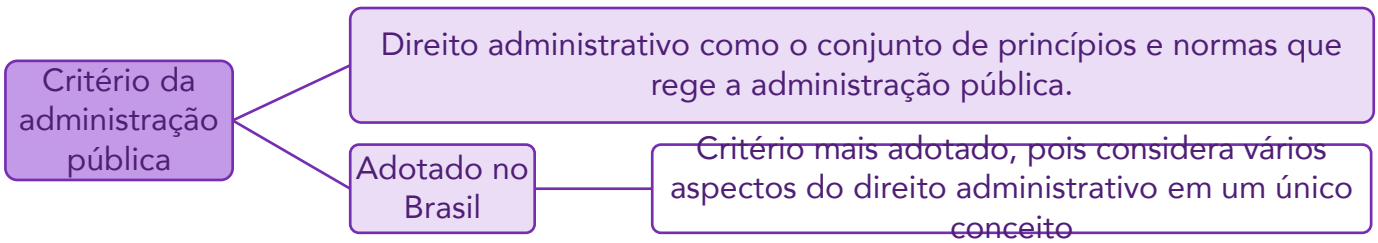
c) conjunto de **pessoas administrativas**, órgãos e agentes públicos - nesse caso, temos o sentido subjetivo da administração pública, que envolve as "pessoas" que exercem a função administrativas;

d) **bens e instrumentos** - aqui temos os atos, contratos, bens públicos, poderes, e outros instrumentos de exercício da função pública;

e) cumprimento dos **fins estatais** - é o aspecto material do direito administrativo, envolvendo a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia e outras atividades finalísticas.




Este é o **critério mais consagrado no direito brasileiro**, uma vez que leva em consideração a estrutura orgânica da administração (suas entidades, órgãos e agentes públicos), as atividades desempenhadas (a função administrativa) e, ainda, leva em consideração a satisfação dos fins do Estado.




RESUMINDO

| Critérios para definição do Direito Administrativo | | |
|---|---|---|
| Critério | Conceito | Crítica |

| | | |
|---|---|---|
| Prerrogativas públicas | ▪ Estuda os atos de império, em que estão presentes as prerrogativas públicas (verticalidade). | ▪ Deixa de fora atos sem prerrogativas públicas, como os atos negociais (licenças, etc.). |
| Serviço público | ▪ Matéria que estuda o serviço público. | ▪ Difícil conceituar serviço público<br>▪ Existem atos regidos pelo direito administrativo que não são serviço público (ex.: poder de polícia). |
| Poder Executivo | ▪ O direito administrativo rege a atuação do Poder Executivo. | ▪ Desconsidera que os demais poderes também exercem a função administrativa.<br>▪ O Poder Executivo exerce atos regidos por outros ramos, como a ciência política. |
| Legalista ou exegético | ▪ Considera as "normas escritas", ou "direito positivo". | ▪ O direito não se resume a um conjunto de leis. |
| Relações jurídicas | ▪ Conjunto de normas que rege as relações entre administração e administrados. | ▪ Há relações entre administração e administrados regidas por outros ramos, como o direito processual.<br>▪ Há relações internas da administração, que não envolvem os administrados. |
| Teleológico | ▪ Preocupa-se com os **fins** da administração. | ▪ Não há definição precisa das finalidades estatais. |
| Negativo ou residual | ▪ O direito administrativo envolve as normas que regem a atuação estatal, excluindo-se a legislação, jurisdição e relações de direito privado. | ▪ O direito administrativo não é 100% público, pois admite relações regidas pelo direito privado. |
| Administração pública | ▪ O direito administrativo envolve as normas que regem a administração pública. | ▪ É o sentido predominante. |

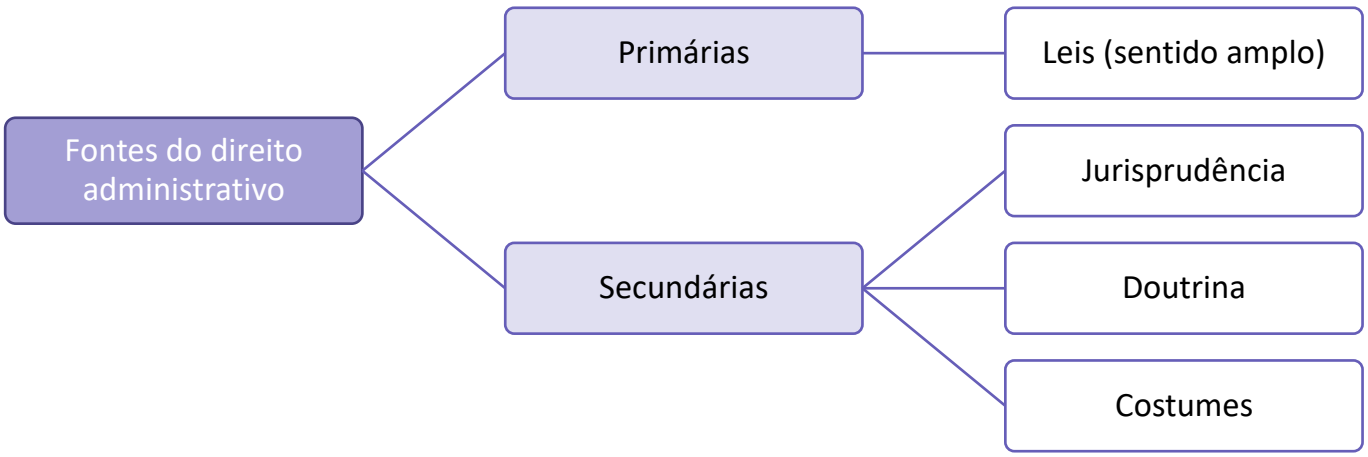
## 1.6 Fontes do Direito Administrativo

Quando falamos na "fonte de um rio", você já vai pensar nas nascentes, ou seja, nos locais que geram "as águas" que formarão o rio. O direito administrativo também possui as suas fontes, ou seja, as suas origens, as suas bases.

**As fontes são classificadas em dois grandes grupos, vejamos:**

**a) fontes primárias, formais, organizadas ou escritas: *leis*;**

**b) fontes secundárias, materiais, não organizadas ou não escritas: *jurisprudência*; *doutrina* e *costumes*.**




## 1.6.1 Fontes primárias, formais, organizadas ou escritas

A ***lei* é a fonte principal do direito administrativo** brasileiro, uma vez que a administração se submete ao **princípio da legalidade**. Nessa linha, os agentes públicos e a administração pública como um todo somente podem agir quando houver lei determinando a sua aplicação. Por esse motivo, é a lei que dá origem ao direito administrativo, justificando a denominação **fonte primária ou principal**.

Ademais, a lei é considerada fonte ***formal***, ***organizada*** e ***escrita***, uma vez que depende de um solene processo para a sua elaboração. Nesse caso, as leis são *numeradas* e *organizadas*, de tal forma que existe uma certa publicidade e padronização.

Finalmente, a lei é **fonte obrigatória**, uma vez que a administração não pode descumprir as normas elaboradas pelo próprio Estado. O poder público tem o poder para elaborar as normas, mas também se submete a estas. Logo, um ato administrativo que contrariar alguma disposição normativa (lei em sentido amplo) será considerado um ato ilegal, passível de anulação.

Quando se fala em lei, como fonte do direito administrativo, estamos falando em **lei em sentido amplo**. Assim, lei designa qualquer "ato normativo", ou seja, qualquer ato que se caracterize por três aspectos:

a) **impessoalidade;**
b) **generalidade; e**
c) **abstração.**

A **impessoalidade** decorre do fato de a lei instituir normas sem se preocupar com "nomes". Quando uma lei institui a obrigação da realização de concurso público, não se está pensando no "Carlos", na "Maria" ou no "João". Estamos pensando em qualquer pessoa que deseja ingressar em um cargo público. Logo, a lei institui regra homogêneas para todas as pessoas, buscando atender à isonomia. Não significa que a lei não possa instituir prioridades ou outras medidas afirmativas, mas quando o faz utiliza critérios impessoais. Por exemplo: a cota em concursos para pessoas com deficiência não é para a "Joana", mas para qualquer pessoa que se enquadrar naqueles critérios estipulados no ato normativo.

Além disso, uma lei é **geral** e **abstrata**, no sentido de que ela disciplina **situações futuras**, elaborando uma "tese" aplicável a **situações indeterminadas**. Por exemplo: se for elaborada uma lei sobre "concursos públicos", esta lei, por si só, não vai "lançar nenhum edital". Logo, ela não produziu um "efeito imediato".

Porém, os editais de concursos públicos elaboradas a partir da edição da mencionada lei serão por ela regulamentadas. A lei, então, trouxe uma tese "geral" e "abstrata", já que vai se aplicar a todos os futuros concursos, não importa quantos.

Pois bem, quando falamos em lei em sentido amplo, podemos falar nas seguintes espécies principais:

a) **a Constituição Federal (e outras "constituições");**

b) **as leis (em sentido estrito);**

c) **os atos normativos administrativos.**

Vamos falar de cada um desses casos!

### 1.6.1.1 Constituição Federal

A Constituição Federal está no ápice do nosso sistema jurídico. Trata-se de uma norma que institui a organização do Estado, distribui competências entre os entes Federativos, prevê direitos e garantias fundamentais e ainda trata de regras gerais para a instituição de outros atos normativos primários.

Todas as demais normas estão abaixo da Constituição, tanto no **aspecto *formal* como *material***.

O aspecto formal significa que o Estado somente poderá instituir outras normas se observar o procedimento estabelecido na Constituição. Assim, se a Constituição instituir que determinada matéria dependerá de lei de *iniciativa* do Presidente da República, a eventual elaboração de uma lei sobre essa matéria sem a observação dessa "iniciativa reservada" será considerada inconstitucional.

Por exemplo: a Constituição dispõe que são de iniciativa do Presidente da República os projetos de lei que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas (CF, art. 61, § 1º, I). Se um parlamentar apresentar um projeto propondo o aumento do efetivo das Forças Armadas, a lei será considerada inconstitucional.

Além disso, as outras normas não podem contrariar a Constituição Federal no seu **aspecto material**. Por exemplo: a Constituição Federal determina que o provimento em cargo público efetivo depende de aprovação em concurso público (CF, art. 37, II). Se for aprovada uma lei criando cargos efetivos e determinando que o provimento não dependerá de concurso, tal norma será inconstitucional. Aqui o vício será "material", uma vez que será uma lei que contraria frontalmente uma regra constitucional.



Colocando as normas em uma pirâmide, encontramos a **Constituição Federal** no todo do nosso ordenamento jurídico.

Abaixo da Constituição Federal, encontram-se os denominados **atos normativo primários**, como as leis em sentido estrito (leis ordinárias e complementares), que possuem a capacidade de **inovar no ordenamento jurídico**, ou seja, podem criar direitos e obrigações. Os atos primários estão imediatamente abaixo da Constituição e recebem legitimidade desta.

Na sequência, temos os **atos normativos administrativos**, de caráter secundário, ou seja, não podem inovar na ordem jurídica. Os atos normativos administrativos estão abaixo das leis em sentido estrito. Os principais exemplos são os decretos executivos, as resoluções e as instruções normativas.

Por fim, já saindo da categoria de "normas", encontramos os atos administrativos. Estes não são "lei", não são "fontes", mas atos concretos exercidos pela administração. Um ato administrativo deverá observar os atos normativos (CF, leis, atos normativos administrativos), sob pena de serem considerados ilegais.




Quando falamos em Constituição Federal, devemos nos lembrar também das **emendas constitucionais** dos **tratados internacionais sobre direitos humanos**, que são incorporados ao nosso ordenamento com status de emenda constitucional quando aprovados pelo mesmo rito de aprovação das emendas constitucionais (CF, art. 5º, § 3º).

Além disso, também podemos falar em "constituições" (no plural), uma vez que o nosso ordenamento jurídico também admite as **constituições estaduais** e as **leis orgânicas do DF e dos municípios.**

### 1.6.1.2 Leis em sentido estrito

Não vamos nos concentrar aqui na discussão sobre o conceito de lei em sentido estrito. O sentido que utilizaremos nesta aula é que **lei em sentido estrito é todo ato normativo *primário***, ou seja, todo **ato capaz de inovar no ordenamento jurídico**, excluindo-se apenas as "constituições" ou demais atos com *status* constitucional (porque já vimos estes no subcapítulo anterior). Esses atos são chamados de **atos infraconstitucionais**.

Assim, também são fontes do direito administrativo as leis como **atos normativos primários**, ou seja, como atos que podem criar direitos e obrigações. As principais manifestações da lei em sentido estrito são as leis ordinárias e leis complementares. Mas a Constituição Federal também prevê a edição de outros atos, como as leis delegadas e as medidas provisórias, entre outros (CF, art. 59).

### 1.6.1.3 Atos normativos da administração pública

A **administração pública possui competência para elaborar os atos normativos administrativos, que são atos de natureza *secundária*,[5] uma vez que não podem inovar no ordenamento jurídico**.

Esses atos encontram-se em posição imediatamente "abaixo das leis", são conhecidos como **atos infralegais**, pois estão em uma posição imediatamente abaixo das leis em sentido estrito. Por outro lado, os atos normativos administrativos estão acima dos atos administrativos, uma vez que um ato administrativo praticado em desacordo com algum ato normativo, ainda que secundário, será um ato "ilegal", passível de anulação.

O principal exemplo de ato normativo administrativo é o decreto executivo, ou decreto regulamentar. Nessa linha, a Constituição Federal dispõe que compete ao Presidente da República "**expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**".

O propósito dos decretos executivos é "esmiuçar" as regras definidas em lei, para permitir a sua aplicação pela administração pública, de forma impessoal. Por exemplo: uma lei pode instituir os requisitos mínimos para obtenção da carteira nacional de habilitação; depois, poderá ser editado um decreto explicando como a pessoa poderá comprovar que atende aos requisitos mínimos (que foram instituídos em lei). Em resumo, o regulamento vai "detalhar" a lei, mas sem criar obrigações ou restrições novas.

Além dos decretos executivos, também temos outros atos normativos administrativos, como as resoluções, as portarias normativas e os pareceres normativos.




Precisamos fazer três observações para fechar este tópico da nossa aula:

(i) entendemos que os atos normativos administrativos são fonte primária, uma vez que se inserem no conceito de legalidade em sentido amplo. Em questões de prova, seria esse o nosso posicionamento. Entretanto, é importante explicar que existem alguns autores, como Hely Lopes Meirelles, que entendem que, em função da legalidade administrativa (ou estrita legalidade) que a administração pública se submete, **somente os atos normativos primários** (Constituição e leis em sentido estrito) seriam fonte primária do direito administrativo. Por outro lado, os atos normativos administrativos seriam fonte secundária;

(ii) a doutrina não entra em "detalhes" sobre os **decretos autônomos**, que constam no art. 84, VI, da Constituição Federal. Porém, por lógica, esses decretos também são fonte do direito administrativo, constituindo ato primário, já que podem inovar no ordenamento jurídico (encontram-se diretamente abaixo da Constituição Federal, assim como as leis em sentido estrito);

[5] Não confunda "ato de natureza secundária" com "fonte secundária". Os atos normativos administrativos são considerados "fonte primária" (para a doutrina majoritária, mas vamos explicar uma divergência ainda nesta aula), uma vez que se inserem no sentido de "lei em sentido amplo". Por outro lado, são "atos de natureza secundária", uma vez que não podem criar direitos e obrigações.

(iii) os **tratados internacionais**, em linhas gerais, são classificados como "**fontes supranacionais**" do direito administrativo. Entendemos que, quando incorporadas ao nosso ordenamento jurídico, passam a constituir **fonte primária**, mas o "*status*" (constitucional, supralegal ou legal) varia conforme a matéria e o rito de aprovação.

## 1.6.2 Fontes secundárias, materiais, não organizadas ou não escritas

Agora, nós vamos estudar as fontes secundárias, que são **a jurisprudência, a doutrina e os costumes**. Elas são chamadas assim porque, em regra, **não são obrigatórias para a administração**, mas constituem apenas "uma indicação", um "ajuda", para melhor interpretação das leis.

Elas são conhecidas como **fontes materiais** porque surgem da "vida real". A jurisprudência, por exemplo, analisa os casos concretos dentro de cada ação judicial para formular uma interpretação. A doutrina surge a partir de estudos dos chamados "doutrinadores". Por sim, os costumes decorrem de ações repetitivas da administração.

Ademais, são ditas como fontes **não organizadas** ou **não escritas** no sentido de que não possuem a mesma organização, padronização e publicidade das leis. Parece um pouco estranho, já que "a jurisprudência" e a "doutrina" também constam em textos "escritos". Porém, o sentido de não organizadas e não escritas é um sentido de que não existe a mesma formalização que encontramos nas leis.

Essas fontes também são chamadas de **fontes mediatas ou subsidiárias**, uma vez que, apesar de não constituírem fontes primárias, servem de fundamento para que o legislador edite leis. Por exemplo: a Lei 9.784/1999, que é a Lei de Processo Administrativo, foi elaborada incorporando vários entendimentos já mencionados na doutrina e na jurisprudência, como as regras sobre a segurança jurídica e a gratuidade dos processos administrativos. Logo, são fonte de "inspiração" para o trabalho do legislador.

### 1.6.2.1 Jurisprudência

A **jurisprudência** pode ser compreendida como o **conjunto de decisões de mesmo teor em relação à determinada matéria exaradas pelos tribunais**. São **decisões reiteradas, repetitivas, sobre determinado assunto**. Não é apenas uma decisão, mas um conjunto de decisões no mesmo sentido e sobre o mesmo assunto.

Nesse contexto, a jurisprudência representa a interpretação das normas jurídicas elaboradas pelos tribunais quando tomam decisão sobre determinado assunto, possuindo grande potencial de influenciar o direito administrativo.

Vamos começar com um exemplo! Antigamente, o concurseiro que obtivesse aprovação, ainda que dentro das vagas, possuía apenas uma "expectativa de direito", de tal forma que a administração não tinha nenhuma obrigação em realizar o provimento. Porém, o poder público passou a realizar diversos concursos públicos, colocando uma previsão de vagas, mas no final das contas não realizava nenhum provimento. O tema causou bastante indignação, uma vez que beirava ao absurdo o próprio poder público instituir um edital, colocar uma previsão de vagas, mas simplesmente não realizar a nomeação dos aprovados. Após muita discussão, o STJ e depois o STF passaram a entender que o candidato aprovado dentro das vagas previstas no edital tem direito subjetivo à nomeação, ou seja, a administração passa a ter o "dever" de nomear.

Esse entendimento não constava em nenhuma lei. Porém, passou a ser um entendimento, adotado em vários processos pelos tribunais superiores. A partir de então, o entendimento ganhou um "*status*" de jurisprudência.

***Professor: quantas decisões "repetidas" são necessárias para considerar um entendimento como "jurisprudência"?***

Na verdade, não existe resposta para essa pergunta. Normalmente, a jurisprudência vai se formando naturalmente, sem que exista "uma quantidade" de decisões para se afirmar o que é jurisprudência. Ademais, existem decisões específicas adotadas para "firmar" a jurisprudência, como ocorre nos processos de *repercussão geral*, no STF, e de *recursos repetitivos*, no STJ.

Cabe mencionar que a jurisprudência não se limita às decisões do Poder Judiciário, pois os tribunais administrativos, como os tribunais de contas, também podem sistematizar os seus entendimentos. Nesse contexto, podemos observar que vários entendimentos do Tribunal de Contas da União sobre licitações e contratos exercem influenciam nas decisões dos gestores públicos ou, até mesmo, na elaboração de atos normativos.

Um importante instrumento de formalização da jurisprudência é chamado de **súmula**.

*Professor, qual é a diferença da súmula para a jurisprudência?* Ora, não se trata de uma "diferença", pois a súmula é um meio de formalizar uma jurisprudência, ou seja, é um dos "instrumentos da jurisprudência". Vamos pegar um exemplo: o STJ tinha um entendimento consolidado de que a Lei 9.784/1999 (lei de processo administrativo da administração federal) poderia ser aplicada aos estados e aos municípios, quando estes não possuíssem a própria lei de processo administrativo. Isso já era uma "jurisprudência". Porém, o STJ resolveu "formalizar" esse entendimento, e por isso elaborou a Súmula 633,[6] que confirma o posicionamento daquele Tribunal.

Na prática, a **súmula serve apenas para dar *publicidade* e para *organizar* a jurisprudência**.

Co isso, podemos afirmar, com tranquilidade, que a jurisprudência é fonte do direito administrativo. Entretanto, em geral, **a jurisprudência não tem força vinculante nem para a administração pública nem para o próprio Poder Judiciário**. Assim, mesmo existindo entendimento sobre determinada matéria, isso pode não impedir que a administração decida de forma distinta. Pode até parecer um pouco absurdo isso, mas é assim que funciona!

Isso acontece porque, em regra, **as decisões judiciais produzem efeitos *inter partes***, ou seja, entre as **partes do processo**.

Vamos pegar um exemplo para você entender melhor: Maria, João e Ana foram aprovados em um concurso público, respectivamente na primeira, segunda e terceira colocações. O edital trouxe a previsão de três vagas. Porém, o prazo de validade do concurso expirou e nenhum deles foi nomeado. Então, Maria moveu uma ação judicial, exigindo a sua nomeação. A decisão do Poder Judiciário determinará a realização do

[6] **Súmula 633**: A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

provimento. Contudo, a decisão só valerá entre as partes do processo, ou seja, a administração terá que nomear Maria, mas não ficará obrigada, por força exclusivamente deste processo, a nomear João e Ana (eles não estavam no processo). Logo, se quiserem a nomeação, eles também terão que mover as respectivas ações judiciais.

Assim, no nosso exemplo, quando falamos que a administração "deve" nomear, estamos dizendo que o entendimento do Poder Judiciário é que a nomeação deveria ocorrer durante o prazo de validade. Porém, na prática, a administração poderá descumprir esse "dever", o que ensejaria a necessidade de mover uma ação judicial para forçar o cumprimento do "dever".

Dessa forma, a jurisprudência representa apenas uma **fonte secundária ou subsidiária** do direito administrativo.

Atualmente, no entanto, existem alguns entendimentos judiciais com **efeitos vinculantes para todos**, ou seja, que **obrigam a administração a decidir nos termos do entendimento judicial**. Nesses casos excepcionais, a jurisprudência será **fonte primária ou principal** do direito administrativo. Estamos falando de dois casos:

a) **decisões em controle concentrado de constitucionalidade** (CF, art. 102, § 2º);[7]

b) **súmulas vinculantes** (CF, art. 103-A).[8]

A diferença para as "demais jurisprudências" é que **estas possuem efeitos *erga omnes*, ou seja, para todos**. Esses processos analisam a situação "em tese", ou seja, analisam a situação de forma abstrata, pensando em "situações futuras hipotéticas". Assim, no final das contas, a decisão terá efeitos iguais ao de uma lei.

O **controle concentrado de constitucionalidade** ocorre, por exemplo, em **ações diretas de inconstitucionalidade - ADI** ou **ações diretas de constitucionalidade - ADC**. Por exemplo: imagine que seja editada uma lei determinando a cobrança de matrícula nas universidades públicas; a partir daí a administração passa a cobrar a taxa de matrícula. Porém, o tema é levado ao STF que acaba considerando a lei inconstitucional, sob o argumento de que tal ensino deveria ser totalmente gratuito. Nesse tipo de decisão, todas as universidades, para todos os casos, serão obrigadas a seguir a decisão. Não será uma decisão "para o João ou para a Maria", mas para todas as pessoas, de forma genérica, impessoal.

No mesmo contexto, temos as **súmulas vinculantes**. A diferença delas para as "súmulas normais" é que as súmulas vinculantes são de cumprimento obrigatório e somente podem ser editadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Quando uma súmula vinculante é publicada, ela passa a ser obrigatória para toda a administração direta e indireta e para os demais órgãos do Poder Judiciário.

---

[7] 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.

[8] 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.

EXEMPLIFICANDO

Antigamente, era comum a exigência da realização de exame psicotécnico em concursos públicos, sem previsão em lei em sentido estrito. Em regra, a previsão decorria diretamente do edital do concurso. Porém, com base no princípio da legalidade, o STF entendeu que essa exigência dependeria de previsão em lei em sentido estrito, considerando ilegítima a previsão da realização do exame psicotécnico com previsão apenas no edital do concurso.

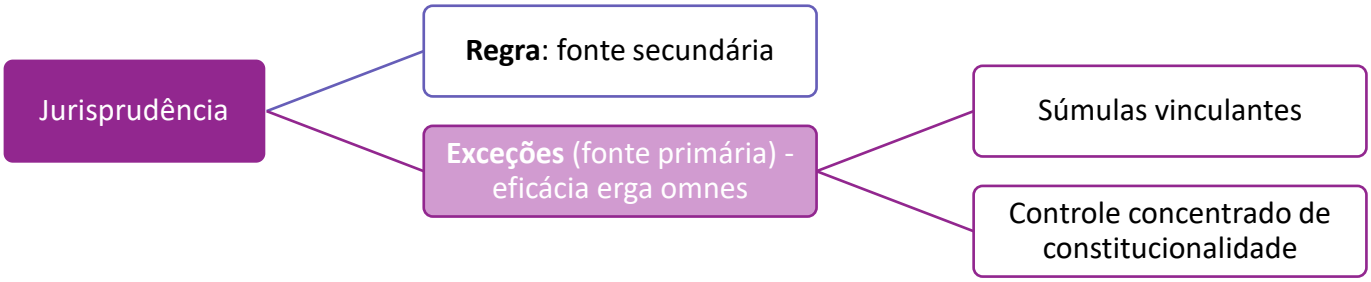
A situação era tão frequente que o STF editou a Súmula Vinculante nº 44, que dispõe que: "**só por lei se pode sujeitar a exame psicotécnico a habilitação de candidato a cargo público**". A partir daí, é vedada a instituição, apenas no edital do concurso, do exame psicotécnico; tem que ter previsão em lei.

No caso, a Súmula Vinculante nº 44 acaba funcionando como uma "lei", já que se aplica a todos os concursos públicos.

Com base no que vimos acima, podemos adotar as seguintes conclusões:

(i) **em regra**, a **jurisprudência constitui fonte secundária**, uma vez que não costuma ter caráter vinculante, mas serve apenas de referência. Se a questão perguntar genericamente, a jurisprudência é fonte secundária;

(ii) exceção: as decisões judiciais com efeitos vinculantes e eficácia erga omnes, que constituem **fonte primária**: (a) decisões em controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ACO); (b) súmulas vinculantes.




### 1.6.2.2 Costume

O costume é o **conjunto de regras informais observadas de forma uniforme e constante pela consciência de sua obrigatoriedade**.

Imagine a seguinte situação: um órgão público tem o "hábito" de funcionar até às 18h. Isso "sempre foi assim", ou seja, há bastante tempo o horário de fechamento era às 18h. Era tão comum fechar somente às 18h que todo mundo pensava que este horário estava escrito em algum lugar, em alguma norma, em alguma lei". Porém, na verdade, não existia nenhum ato normativo definindo o horário de funcionamento. Logo, na prática, era mais um costume do que efetivamente uma determinação.

Agora, imagine que, certo dia, sem nenhuma divulgação prévia, o órgão alterou o horário de funcionamento e passou a fechar às 17h. Justamente nesse dia, vencia o prazo para que um particular apresentasse um

recurso administrativo. O particular chegou no local às 17h30min, e se deparou com o órgão fechado. Nesse tipo de situação, o costume poderá exercer alguma influência, de tal forma que o particular não seja prejudicado pela medida, uma vez que existia uma "convicção" de que o funcionamento regular ocorreria até às 18h. Na prática, a administração deveria permitir que ele apresentasse o recurso no dia seguinte, para não ser prejudicado.

Isso não significa que não seria possível alterar o horário de funcionamento do órgão, mas pelo menos uma publicidade deveria ser dada para promover a alteração.

Apesar de ainda constar no rol das fontes do direito administrativo, os costumes perderam consideravelmente a sua influência, **principalmente em consequência do princípio da legalidade**. Hoje em dia, é muito difícil de considerar uma aplicação real para os costumes. Ainda assim, em questões de prova, os costumes são indicados como fontes do direito administrativo.

Porém, diz-se que os costumes, quando não contrariam a lei, são fontes **secundárias**, **indiretas**, **inorganizadas**, **não escritas** ou **subsidiárias** do Direito Administrativo. Percebe-se, pois, que o costume não pode ser aplicado quando for contrário a lei (*contra legem*). Assim, a aplicação dos princípios ocorre, normalmente, na ausência de lei sobre o assunto.

Ademais, deve existir uma **consciência de obrigatoriedade**, ou seja, os agentes públicos e os cidadãos devem ter, em sua consciência, o entendimento de que o princípio se reveste de obrigatoriedade, como se fosse uma norma. O nosso exemplo acima ilustra essa situação: o horário de funcionamento era até às 18h, e existia alguma convicção de que isso "estava previsto em algum lugar".

Dessa forma, o costume só é aplicável como fonte do direito administrativo se:

**(i) for aplicado durante longo período de tempo;**

**(ii) não for contrário à lei; e**

**(iii) existir uma consciência de sua obrigatoriedade.**

Assim como a jurisprudência e a doutrina, os costumes podem influenciar o legislador no momento da elaboração das leis administrativas.




**(TCU - 2011) O direito administrativo tem como objeto atividades de administração pública em sentido formal e material, englobando, inclusive, atividades exercidas por particulares, não integrantes da administração pública, no exercício de delegação de serviços públicos.**

**Comentários:** sob o aspecto formal devemos considerar aquilo que o nosso ordenamento jurídico considera como Administração Pública, ou seja, as administrações direta e indireta. Já sob o aspecto material, a administração pública representa o conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativo: fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção administrativa.

Finalmente, devemos saber que o direito administrativo abrange também a atividade desempenhada por particulares que prestam serviço público por meio de delegação do Estado. Logo, o item está **correto**!

**(TCU - 2011) Os costumes sociais também podem ser considerados fonte do direito administrativo, sendo classificados como fonte direta, pois influenciam a produção legislativa ou a jurisprudência.**

**Comentários:** de cara já identificamos o item como errado, pois os costumes são fontes indiretas do direito administrativo. Mas vamos mais fundo nessa questão.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo classificam os costumes em "sociais" e "administrativos":

**costumes sociais**: conjunto de regras não escritas, porém observadas de modo uniforme pelo grupo social, que as considera obrigatórias. Eles só têm importância para o Direito Administrativo quando de alguma forma influenciam a produção legislativa e a jurisprudência, ou seja, menos que um fonte secundária, são, quando muito, uma fonte indireta;

**costumes administrativos** (praxe administrativa): são as práticas reiteradas observadas pelos agentes administrativos diante de determinada situação. Nos casos de lacuna normativa, as praxes funcionam efetivamente como fonte secundária de direito administrativo, podendo mesmo gerar direitos para os administrados, em razão dos princípios da lealdade, da boa-fé, da moralidade administrativa, entre outros.

A questão, portanto, está **errada**!

**(TCU - 2011) Segundo a doutrina administrativista, o direito administrativo é o ramo do direito privado que tem por objeto os órgãos, os agentes e as pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.**

**Comentários:**

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Direito Administrativo é definido como:

*[...] o ramo do direito público 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.*

Portanto, o item apenas trocou o "público" por "privado". Logo, está **errado**.

**(TRE MS - 2013) Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**Comentários:**

Vamos analisar cada opção.

a) realmente o Poder Executivo exerce, além da função administrativa, a função política ou de governo. Todavia, tal função não constitui objeto do Direito Administrativo – **ERRADA**;

b) o Cespe segue o entendimento de Alexandrino e Paulo, ou seja, as decisões judiciais com efeitos vinculantes, a exemplo da edição das chamadas súmulas vinculantes do STF (CF, art. 103-A), e as decisões com eficácia erga omnes (para todos) – como o controle concentrado de constitucionalidade –, são fontes principais do Direito Administrativo – **ERRADA**;

c) o princípio da especialidade fundamenta a criação das entidades administrativas da Administração indireta. Ou seja, no lugar de desempenhar de forma centralizada as suas atividades, os entes políticos (União, estados, Distrito Federal e municípios) criam entidades administrativas especializadas – **ERRADA**;

d) o regime jurídico-administrativo é representado, basicamente, por um conjunto de prerrogativas, representadas pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, e sujeições, demonstradas pela indisponibilidade do interesse público. Pelas prerrogativas, a Administração goza de direitos que a colocam em condições de superioridade perante o administrado. Isso ocorre, por exemplo, quando se altera unilateralmente um termo de contrato administrativo. Por outro lado, as sujeições – princípio da indisponibilidade do interesse público – fazem com que a Administração se submeta a regras específicas para garantir que sua estrutura não seja utilizada predominantemente por interesses particulares. Assim, a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos são exemplos de sujeições do princípio da indisponibilidade do interesse público – **CORRETA**;

e) o Direito Administrativo é um ramo do direito público, mas o seu objeto de estudo abrange, também, relações de direito privado, como a contratação de pessoal sob o regime da CLT – empregados públicos – **ERRADA**.

**(SEGER ES - 2013) Com base na doutrina sobre a teoria geral do direito administrativo, assinale a opção correta.**

**a) A aprovação, pelo Poder Legislativo, de lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente, embora constitua formalmente ato legislativo, caracteriza materialmente o exercício de função administrativa.**

**b) De acordo com a doutrina, o aspecto objetivo formal da função do Estado diz respeito aos sujeitos ou agentes da função pública.**

**c) O Estado, por gerir o interesse da sociedade, somente pode exercer sua função administrativa sob o regime do direito público.**

**d) O princípio da indisponibilidade do interesse público, voltado ao administrado, diz respeito à impossibilidade de alienação do bem público quando o particular lhe detiver a posse.**

**e) De acordo com a doutrina majoritária, não existe exclusividade no exercício das funções pelos poderes da República. Assim, o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo.**

**Comentários:**

Trouxe essa questão para explicar que o Poder Legislativo pode editar atos normativos gerais e abstratos e que inovam na ordem jurídica, com fundamento direto na Constituição. Este tipo de ato representa o desempenho da função normativa, que é a competência típica do Legislativo.

Porém, quando editar atos de efeitos concretos, isto é, aqueles que possuem destinatários determinados e aplicação específica, não são atos legislativos propriamente ditos. Ou seja, este tipo de ato não representa a função legislativa.

Assim, devemos considerar a existência de dois tipos de lei:

* lei em sentido formal: é aquela que seguiu os trâmites para se tornar lei, mas pode, ou não, possuir generalidade e abstração. Considera apenas a realização do processo legislativo, sem analisar o seu conteúdo;

* lei em sentido material: é a lei com conteúdo de lei, ou seja, que possuir generalidade e abstração, podendo ou não ser editadas pelo Poder Legislativo.

A lei em sentido formal pode possuir apenas efeitos concretos. A lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente é um exemplo. Isso porque este tipo de lei realizou concretamente o direito, se aplicando a um caso específico e pronto. Quando editar este tipo de lei, o Poder Legislativo estará atuando no exercício da função administrativa. **Logo, a opção A está correta**.

Por outro lado, são exemplos de lei em sentido material as leis que instituem multa por infração de trânsito ou o regimento interno dos tribunais.

**A letra B** tratou, na verdade, do aspecto "subjetivo". **A alternativa C está errada**, pois a função administrativa ocorre, em regra, sob predomínio do direito público, mas também permite a aplicação, nunca exclusiva, de regras de direito privado. A **letra D está errada**, pois há situações em que os bens públicos podem ser alienados (bens dominicais). Além disso, em regra, o princípio da indisponibilidade se aplica ao administrador. Por fim, a **opção E está errada**, pois o Poder Executivo não exerce a função jurisdicional em sentido próprio, isto é, com força de definitividade.

**(TRT 10 - 2013) Em decorrência do princípio da legalidade, a lei é a mais importante de todas as fontes do direito administrativo.**

**Comentários:**

A lei é a fonte primária do Direito Administrativo. Assim, em decorrência do princípio da legalidade, é a mais importante fonte. Gabarito, portanto, **correto**!

**(FNDE - 2012) No direito administrativo, ramo do direito público, algumas relações entre a administração pública e os particulares são regidas por normas do direito privado, tal como a locação de imóvel pela administração pública.**

**Comentários:**

Para Marçal Justen Filho, o Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam a atividade administrativa pública necessária à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

Por outro lado, José dos Santos Carvalho Filho define o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

Com esses dois conceitos, podemos concluir que o Direito Administrativo é sim um ramo do direito público e que ele estabelece, entre outras coisas, as relações entre a Administração Pública e os particulares.

Adicionalmente, devemos destacar que há situações em que o Estado não está concretizando, diretamente, o interesse público. Assim, em alguns casos, o Estado não atua com superioridade, pois são relações

tipicamente privadas, regidas pela igualdade. Nesses casos, as regras serão predominantemente de direito privado, a exemplo dos contratos de locação de imóveis. **Correta**, portanto, a assertiva.

**(MIN - 2013) Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.**

**Comentários:**

Isso mesmo, **a assertiva está correta**, as principais fontes do direito administrativo são a lei, os costumes, a doutrina e a jurisprudência.

Em regra, a lei é a fonte primária, juntando-se a ela as decisões judiciais com efeitos vinculantes ou eficácia erga omnes. As demais são fontes secundárias.

**(SEFAZ ES - 2013) Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**Comentários**

Vamos analisar cada opção.

a) a administração pública não se limita ao Poder Executivo. Ela envolve também, sob o aspecto subjetivo, todos os demais órgãos da administração direta e indireta encarregados da função administrativa. Ou, sob uma análise formalista, envolve o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam – **ERRADA**;

b) realmente o Direito Administrativo não se encontra "codificado". Ou seja, não temos o "Código Administrativo" como ocorre em outras disciplinas do direito: "Código Tributário", "Código Civil", "Código Eleitoral", etc. Assim, precisos recorrer a diversas normas esparsas, ou seja, que se encontram espalhadas pelo direito. Para o estudo do Direito Administrativo, temos importantes artigos na Constituição Federal, várias leis administrativas – Lei 8.112/1990, Lei 8.666/1993, Lei 8.987/1995, Lei 9.784/1992, etc. Temos ainda alguns decretos regulamentares e outras normas infralegais. Enfim, há diversas normas que podem ser utilizadas no Direito Administrativo, mas não há um "código". Todavia, trata-se de um ramo autônomo do direito público, daí o erro da questão – **ERRADA**;

c) o Direito Administrativo regula tanto as relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração quanto a relação entre os órgãos e a sociedade – **ERRADA**;

d) em regra, o princípio da indisponibilidade se direciona ao administrador e, além disso, há hipóteses que permitem a alienação de bens – **ERRADA**;

e) finalmente, o nosso gabarito! Em sentido subjetivo, a Administração Pública confunde-se com os próprios sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado, ou seja, "quem" realiza a atividade – **CORRETA**.

## 1.7 Sistemas administrativos

Os **sistemas administrativos**, ou sistemas de controle, são "*o conjunto de instrumentos contemplados no ordenamento jurídico que têm por fim fiscalizar a legalidade dos atos da administração*".[9]

Assim, os sistemas administrativos são a forma de controle de legalidade e legitimidade prevista no ordenamento jurídico. Isso porque, se não houvesse um sistema de controle, a Administração poderia praticar atos ilegais ou ilegítimos e nada poderia ser feito.

Nesse sentido, a doutrina menciona dois sistemas de controle:

a) **sistema inglês** ou de jurisdição única; e

b) **sistema francês** – também chamado de contencioso administrativo ou sistema da dualidade de jurisdição.

O **sistema francês** – ou de **contencioso administrativo** ou **sistema de dualidade de jurisdição** – caracteriza-se pela existência do *Poder Judiciário* e da *Justiça Administrativa*. Dessa forma, os atos da Administração Pública não são julgados pelo Poder Judiciário, mas sim pelos *tribunais administrativos*. Vale mencionar que os tribunais administrativos também decidem com força de definitividade, fazendo com que suas decisões não possam ser revistas pelo Poder Judiciário. Portanto, o sistema francês é chamado de sistema de dualidade de jurisdição, pois existem dois tipos de órgãos com capacidade para decidir com definitividade: (a) a jurisdição administrativa – com competência para decidir as matérias de índole administrativa; (b) a jurisdição comum (Poder Judiciário) – com competência para decidir os demais litígios.

Por outro lado, no **sistema inglês** ou de **jurisdição única** – também chamado de unidade de jurisdição, jurisdição una ou monopólio de jurisdição – todos os litígios, administrativos ou de caráter privado, serão solucionados com força de definitividade na *justiça comum*, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. Assim, somente o Poder Judiciário possui **jurisdição** em sentido próprio.

Vale acrescentar que isso não significa que todos os litígios serão resolvidos no Poder Judiciário, uma vez que é possível a solução de litígios no âmbito administrativo. No entanto, essas matérias sempre poderão ser levadas aos órgãos judiciais se uma das partes não concordar com a decisão administrativa.

Além disso, o sistema não impede que a Administração Pública realize o controle de legalidade sobre os seus próprios atos, sendo possível, mesmo neste sistema, que os órgãos administrativos anulem os atos considerados ilegais ou ilegítimos por meio de seu poder-dever de autotutela.

No Brasil, é adotado o sistema inglês – de jurisdição única –, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, nos seguintes termos: "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a*

[9] Carvalho Filho, 2014, p. 1031.

*direito*". Assim, vigora no Brasil o princípio **da inafastabilidade da tutela jurisdicional**, que determina que toda matéria poderá ser levada ao Poder Judiciário para resolução dos conflitos, seja de conteúdo administrativo ou de caráter exclusivamente privado.




**O Brasil adota a forma federativa de Estado.**

Acrescenta-se, por oportuno, que a Constituição Federal apresenta casos restritos em que a decisão definitiva será dada pelo Poder Legislativo e não pelo Poder Judiciário. Cita-se, como exemplo, a competência do Senado Federal para julgar o processo de impeachment contra o Presidente da República (CF, art. 52, I), cuja conteúdo da decisão (mérito) não poderá ser revisto pelos órgãos judiciais.

Além disso, também não podem ser revistas pelo Poder Judiciário os chamados **atos políticos** do Poder Executivo, como o estabelecimento das políticas públicas ou a sanção ou veto de leis.[10]

Essas situações são excepcionais e, portanto, não descaracterizam os a existência do sistema de jurisdição única adotado no Brasil.

# 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que possamos entender o que é **administração pública**, temos que estudar uma série de conceitos relacionados. Assim, nesta aula, vamos analisar o conceito de Estado, de governo e, por fim, de administração pública.

Vale acrescentar que estes assuntos são diretamente relacionados ao direito constitucional. Não obstante, há uma forte correlação entre o direito administrativo e o direito constitucional. Justamente por isso, vamos dar uma analisada nesses temas!

## 2.1 Estado

Historicamente, os seres humanos sempre buscaram formar grupos sociais. Contudo, não há consenso se as organizações sociais primitivas, como as tribos, já formavam um "Estado". Isso porque os julgamentos e as regras oriundas dos "chefes" eram dispersas e fragmentadas, não podendo ser consideradas como função de Estado. Em geral, esses líderes buscavam tutelar interesses pessoais e eventualmente coletivos.

[10] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 10.

Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado[11] destaca que não bastava o exercício de atividades sociais de conteúdo administrativo para caracterizar a existência desse tipo de entidade. O que caracteriza o Estado é a sua organização, ou seja, "*o Estado apresenta como traço essencial da sua existência a capacidade de atender a determinados fins por meio de unidades administrativas organizadas e dotadas de competência para o exercício dessas atividades*".

Entretanto, o Estado moderno, da forma como conhecemos hoje, surgiu a partir *das revoluções liberais*, nos séculos XVIII e XIX, a exemplo da Revolução Francesa e da independência norte-americana, que geraram profundas modificações nas relações entre o Estado e o cidadão. Enquanto nos regimes absolutistas o Estado era a única e legítima fonte de poder; nos movimentos liberais, os cidadãos passam a ser o centro do poder e os titulares de todos os direitos, sendo que **o Estado passa a constituir o instrumento para regular o exercício dos direitos individuais**.

Após essa apresentação inicial, vamos discutir o conceito de Estado.

### 2.1.1 Conceito de Estado

O **Estado é um ente personalizado**, que se apresenta exteriormente, nas relações internacionais com outros Estados soberanos, e, internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem pública.

De acordo com Hely Lopes Meirelles, apresentando os ensinamentos de outros doutrinadores, o conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado: **sociológico** – *é corporação territorial dotada de um poder de mando originário* (Jellinek); **político** – *é comunidade de homens, fixada sobre um território, com poder superior de ação, de mando e de coerção* (Malberg); e **constitucional** – *é pessoa jurídica territorial soberana* (Biscaretti di Ruffia).

Nessa linha, como **pessoa jurídica de direito público**, na forma prevista nos arts. 40 e 41 do novo Código Civil, o Estado pode contrair direitos e obrigações, relacionando-se tanto **internamente** – com seus servidores, com os cidadãos e com outras pessoas de direito público ou privado – quanto **externamente** – com os outros Estados soberanos.

Nesse contexto, o Estado é constituído de três elementos **originários** e **indissociáveis**:

> **Povo**: é o seu componente humano, demográfico;
>
> **Território**: a sua base física, geográfica;
>
> **Governo soberano**: o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

Dessa forma, o Estado é formado pelo **povo**, em determinado **território** e organizado sob sua livre vontade **soberana**.

---

[11] Rocha, 2012, p. 31.

A **soberania** é o poder absoluto, indivisível e incontrastável que o Estado possui **para organizar-se e conduzir-se segundo a livre vontade de seu Povo** e, se necessário, de fazer cumprir suas decisões inclusive com o **uso legítimo da força**.

Além disso, a evolução institucional, a partir das correntes liberais, substituiu o poder quase ilimitado dos reis e monarcas (absolutismo) para dar lugar ao que chamamos de **Estado de Direito**, que, segundo José dos Santos Carvalho Filho, se baseia na regra de que, **ao mesmo tempo em que o Estado cria o direito, deve sujeitar-se a ele**.

Assim, no Estado de Direito, a legitimação do poder político deixa de pautar-se em critérios tipicamente religiosos ou carismáticos, passando a prevalecer as normas jurídicas abstratas e gerais. Ou seja, a conduta das pessoas que dirigem a atividade estatal passa a realizar-se sobre as regras previstas nas constituições e nas leis, não mais na simples vontade dos governantes.

Com efeito, a ideia de Estado de Direito se traduziu, originalmente, na relação de **três postulados fundamentais**:[12] a generalização do princípio da legalidade; a universalidade de jurisdição e a tripartição dos poderes.

Segundo o **princípio da legalidade**, a atuação estatal exige autorização legislativa para as suas ações ou omissões. Em outras palavras, a atividade do Estado deve se realizar em estrita observância ao que estabelece a lei.

A **universalização de jurisdição**, por sua vez, significa que todos os atos estatais devem submeter-se a controles que permitam a responsabilização dos sujeitos que atuarem de modo inadequado.

Por fim, a **tripartição dos poderes** consiste na dissociação da atuação estatal, gerando a diferenciação de competências (funções), atribuídas a órgãos diversos. Dessa forma, nenhum órgão estatal possui poder ilimitado, estando sujeito ao **sistema de freios e contrapesos** que gera o equilíbrio aos chamados três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

É justamente por meio desses três poderes que o Estado manifesta a sua vontade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, são poderes da União, **independentes** e **harmônicos** entre si, o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário** (art. 2º).

A cada um desses poderes foi atribuída uma função principal. Dessa forma, o Poder Legislativo se encarrega da função legislativa (normativa); o Poder Judiciário desempenha a função jurisdicional; e o Poder Executivo exerce a função administrativa.

Essa tripartição foi concebida, em 1748, na clássica obra do Barão de Montesquieu, tendo como objetivo, ao mesmo tempo, especializar o exercício das funções estatais e impedir a concentração de todo o Poder do Estado nas mãos de uma única pessoa ou órgão.

---

[12] Justen Filho, 2014, p. 100.

Assim, o poder do Estado não é exercido por um único órgão ou pessoa. Ele se divide por estruturas orgânicas especializadas, que desempenham com preponderância a sua função típica, mantendo a harmonia e o equilíbrio entre o sistema.

A **função legislativa** (normativa, legiferante) pode ser entendida como aquela em que o Estado edita **atos jurídicos primários**, de **caráter geral** (aplicável a sujeitos indeterminados) **e abstrato** (possuem uma previsão hipotética, aplicando-se a todos os casos concretos que se enquadrarem na situação nela prevista), que **inovam na ordem jurídica**, com fundamento na **própria Constituição**.

Por exemplo, quando o Congresso Nacional edita uma lei que obriga todo sujeito que receber recursos da União a prestar contas, ele está criando um ato normativo **geral**, pois não possui um destinatário certo (Pedro, João, etc.), mas sim todos os que receberem os recursos. Ao mesmo tempo, é um ato normativo **abstrato**, pois não se aplica a uma situação específica, mas sim a todos os casos em que alguém receber recursos da União. Ou seja, a lei foi criada para atingir destinatários indeterminados e em uma situação hipotética.

Além do caráter geral e abstrato, para ser considerada a função legislativa, deve ser um ato jurídico primário, ou seja, aquele que possui fundamento direto na Constituição Federal, podendo, portanto, inovar na ordem jurídica (leis ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, etc.).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a legislação é ato normativo primário, pois decorre diretamente do poder soberano. Assim, mediante a lei, o Estado regula relações, **permanecendo acima e à margem** das mesmas. Por exemplo, quando o Estado estabelece regras para a compra e venda de um imóvel, ele está disciplinando como as pessoas realizarão essa relação jurídica (compra e venda), mas não participa diretamente, ou seja, o Estado ficou acima e à margem da relação jurídica.

A **função jurisdicional**, por sua vez, consiste na resolução de controvérsias com a força jurídica da definitividade. Trata-se de ato subsidiário dos atos primários, em que o Estado é chamado a decidir litígios decorrentes de conflitos na aplicação da lei. Nesse caso, Di Pietro também considera que o Estado **permanece acima e além**, pois ele apenas é chamado a decidir o conflito, continuando fora da relação jurídica.

Voltando ao exemplo da compra e venda de um imóvel, caso uma das partes entenda que a outra não está cumprindo com suas obrigações, ela poderá acionar o Estado para resolver o conflito, encerrando a controvérsia com força de definitividade. Nesse mesmo caso, o Estado apenas solucionou o embate, mas permaneceu acima e além da relação.

Finalmente, a **função administrativa** consiste na execução das leis. De forma mais técnica, ocorre quando o Estado, no interior de uma **estrutura hierárquica**, desenvolve atos **complementares** à lei, ou, excepcionalmente, à Constituição, com a finalidade de **lhes dar aplicação**. Nos ensinamentos de Di Pietro, no desempenho da função administrativa, o Estado atua como parte das relações a que os atos se referem, pois é responsável por aplicar, no caso concreto, as determinações legais.

- **Função legislativa (normativa)**: editar atos normativas primários – criar leis;
- **Função Jurisdicional**: resolver conflitos entre os litigantes, aplicando à lei com força de definitividade;

- **Função administrativa**: executar a lei.

Contudo, é importante destacar que nenhum Poder exerce sozinho cada uma dessas funções. Eles a desempenham com **preponderância** as suas funções normais (funções típicas), mas também desempenham funções que materialmente caberiam a outro Poder (funções atípicas), nos termos previstos na Constituição.

Dessa forma, ao Poder Legislativo incumbe, tipicamente, a função normativa. Porém, ele também exerce a função administrativa quando, por exemplo, realiza licitações, faz concurso público, nomeia os aprovados, etc. Além disso, o Legislativo exerce a função jurisdicional quando, por exemplo, o Senado processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República por crimes de responsabilidade (art. 52, I, CF/88).

O Poder Judiciário, por outro lado, pode exercer a função administrativa nos mesmos casos previstos para o Legislativo (concurso, licitações, firmar contratos, nomear pessoal, etc.); e executa a função legislativa quando, por exemplo, os tribunais editam seus regimentos internos (conforme art. 96, I, "a", da CF).

Finalmente, o Poder Executivo, além da função típica de administrar, pode exercer a função legislativa em alguns casos, como na edição de medidas provisórias (art. 62, CF), leis delegadas (art. 68, CF) ou decretos autônomos (CF, art. 84, VI, "a" e "b").

Todavia, o nosso ordenamento jurídico não admite o exercício da função jurisdicional em sentido próprio pelo Poder Executivo. Isso porque a Constituição Federal estabelece, em seu art. 5º, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se, portanto, do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que permite que qualquer interessado busque o Judiciário quando se sentir lesionado.




- Segundo Justen Filho[13], o Poder Executivo **não** desempenha função jurisdicional em sentido próprio.
- Na mesma linha, Carvalho Filho[14] ensina que a função jurisdicional típica, assim considerada aquela pela qual os conflitos de interesses são decididos com cunho de definitividade (*res iudicata*), é praticamente monopolizada pelo Judiciário, admitindo-se, somente em casos excepcionais previstos na Constituição, o desempenho pelo Poder Legislativo.
- De acordo com Bandeira de Mello[15], o Poder Executivo também decide controvérsias. É o que ocorre, por exemplo, nos processos de questionamentos tributários submetidos aos "Conselhos de Contribuintes". Porém, as decisões nesse tipo de processo possuem força de

[13] Justen Filho, 2014, p. 119.
[14] Carvalho Filho, 2014, p. 3.
[15] Mello, 2014, p. 34.

definitividade **somente perante a Administração**. É o que a doutrina chama de **coisa julgada administrativa**.[16]

Dessa forma, podemos perceber que a Constituição Federal de 1988 não outorgou ao Poder Executivo a função jurisdicional. Isso porque os litígios resolvidos na esfera administrativa podem possuir caráter de definitividade somente para a Administração, mas não impedem que terceiros busquem revisão judicial do ato.

O desempenho das funções típicas e atípicas, na forma prevista na Constituição, permite que os Poderes atuem de maneira independente e harmônica. Ademais, a Constituição Federal possui situações de interferência legítima de um Poder sobre o outro, os chamados controles recíprocos ou **sistema de freios e contrapesos** (*checks and balances*).

Por exemplo, ao Poder Legislativo incumbe a função típica de legislar, porém o Poder Executivo pode vetar o projeto de lei em determinadas situações. Da mesma forma, o Poder Judiciário pode declarar a lei inconstitucional em determinados casos. Perceba que a função típica de legislar, atribuída ao Poder Legislativo, não é exercida de maneira ilimitada, pois os demais Poderes podem, de certa forma, exercer o controle sobre ela.

No mesmo contexto, o Poder Executivo é o responsável principal pela função administrativa. Todavia, a Constituição outorga o controle externo da atividade administrativa ao Poder Legislativo. Da mesma forma, todo cidadão que se achar lesado por um ato administrativo do Poder Executivo poderá recorrer ao Poder Judiciário, que exercerá o controle de legalidade sobre o ato.

Finalmente, o Poder Judiciário também não está imune ao controle dos demais Poderes. Todos os ministros dos tribunais superiores são escolhidos pelo Presidente da República, sobre controle do Senado Federal, responsável por aprovar o nome do selecionado.

Assim, a tabela abaixo demonstra as funções típicas e atípicas desenvolvidas pelos três poderes:

| | Legislativo | Executivo | Judiciário |
|---|---|---|---|
| **Função típica** | Normativa | **Administrativa** | Jurisdicional |
| **Funções atípicas** | **Administrativa**<br><br>Jurisdicional | Normativa | **Administrativa**<br><br>Normativa |

Da tabela acima, podemos concluir que todos exercem a função administrativa. Isso é muito importante, pois o estudo do Direito Administrativo envolve justamente essa função, conforme veremos mais adiante.

[16] A coisa julgada administrativa possui força de definitividade somente perante a Administração, mas não impede que o terceiro que se achar lesado busque corrigir o ato judicialmente.




Além dos três poderes mencionados acima, a Constituição Federal possui outras duas estruturas orgânicas com autonomia e funções específicas. Estamos falando do Tribunal de Contas e do Ministério Público, que são titulares de competências próprias e insuprimíveis, desempenhando-as com autonomia em relação aos demais poderes.

Assim, a doutrina majoritária não enquadra essas duas estruturas em nenhum dos três poderes clássicos, pois não se subordinam a eles. Não são "poderes" propriamente ditos, mas apenas estruturas independentes.

Após entendermos o conceito de Estado, podemos estudar sua organização e estrutura que, conforme ensinamentos de Pedro Lenza, podem ser analisadas sobre três aspectos: **forma de governo**, **sistema de governo** e **forma de Estado**:

- ✓ **forma de governo**: república ou monarquia;
- ✓ **sistema de governo**: presidencialismo ou parlamentarismo;
- ✓ **forma de Estado**: Estado unitário ou Federação.

Vamos, neste momento, estudar a forma de Estado, deixando os outros dois aspectos para estudarmos depois do conceito de governo.

## 2.1.2 Forma de Estado

A partir da **organização política do território**, podemos falar em **Estado unitário** e **Estado federado** (complexo ou composto).

A característica do Estado unitário é a centralização política, pois existe um único poder político central sobre todo o território nacional e sobre toda a população o qual controla todas as coletividades regionais e locais.[17] O exemplo clássico é o Uruguai, que possui um único poder político central.

O Estado federado, por outro lado, é marcado pela **descentralização política**, em que ocorre a convivência de diferentes entidades políticas autônomas, distribuídas **regionalmente**, em um mesmo território. Ou seja, no Estado federado existem diferentes entidades políticas distribuídas nos níveis nacional, regional e local.

Assim, segundo a Constituição Federal de 1988, o Brasil é adotou a forma federativa de Estado, pois possui diferentes centros de poder político. Dessa forma, possuímos um poder político central – a União –, um

[17] Alexandrino e Paulo, 2011, pp. 13-14.

poder político regional – os estados – e um poder político local – os municípios. Além desses, temos ainda o Distrito Federal, que não pode se subdividir em municípios e, portanto, acumula as competências regionais e locais (CF, art. 32, §1º).

A despeito de cada federação possuir características próprias, inerentes às suas realidades locais, Pedra Lenza apresentou alguns pontos em comum que podem ser assim sistematizados:[18]

- ✓ **descentralização política**: a constituição estabelece núcleos de poder político, concedendo autonomia aos referidos entes;
- ✓ **repartição de competências**: garante autonomia entre os entes federativos, garantindo o equilíbrio da federação;
- ✓ **constituição rígida como base jurídica**: é fundamental a existência de uma **constituição rígida**, buscando garantir a distribuição de competências entre os entes autônomos, formando uma verdadeira **estabilidade institucional** – por exemplo, no Brasil, a alteração da CF depende de um processo legislativo mais árduo, solene, dificultoso do que o processo de alteração das normas não constitucionais (CF, art. 60);
- ✓ **inexistência do direito de secessão**: uma vez criado o pacto federativo, não se permite que um estado membro tente se separar. Ou seja, não cabe aos membros da federação requerer a retirada ou a separação da federação. Isso é chamado de **princípio da indissolubilidade do vínculo federativo**. Além disso, no Brasil, a forma federativa de Estado é **cláusula pétrea**, insuscetível de abolição por meio de reforma constitucional (CF, art. 60, §4º, I). Assim, não se pode deliberar sobre emenda constitucional tendente a abolir o sistema federativo;
- ✓ **soberania do Estado federal**: a soberania é característica apenas da Federação, enquanto os membros possuem apenas autonomia. Assim, os entes federativos são **autônomos** entre si, de acordo com as regras constitucionais e nos limites de suas competências; enquanto a **soberania** é característica do todo, do "país", do Estado federal. Exemplificando, a República Federativa do Brasil possui soberania, enquanto os entes federados possuem **autonomia**[19];
- ✓ **intervenção**: em situações de crise, é possível a intervenção em algum dos entes federativos para assegurar o equilíbrio federativo e, assim, a manutenção da Federação;
- ✓ **auto-organização dos Estados-membros**: por meio da elaboração das constituições estaduais (CF, art. 25);
- ✓ **órgão representativo dos Estados-membros**: no Brasil, por exemplo, a representação se dá por meio do Senado Federal (CF, art. 46);
- ✓ **guardião da Constituição**: no Brasil, é o Supremo Tribunal Federal – STF (CF, art. 102);
- ✓ **repartição de receitas**: assegura o equilíbrio entre os entes federativos (CF, arts. 157 a 159).

[18] Lenza, 2010, pp. 344-345.
[19] O entendimento do Cespe é que nem mesmo a União detém soberania, mas tão somente a República Federativa do Brasil (Estado Federado) – vide prova do Exame de Ordem 2007.3, questão 13, aplicada pelo Cespe/Unb: *http://www.cespe.unb.br/concursos/oab2007_3/arquivos/Prova_justificada.PDF*.




**O Brasil adota a forma federativa de Estado.**

Conforme podemos observar acima, o Brasil adota a forma federativa de Estado. Todas as características demonstradas por Pedro Lenza estão presentas na Federação brasileira.

Vale destacar que **não** existe subordinação ou hierarquia entre os entes federados. Assim, não se pode, por exemplo, afirmar que a União encontra-se hierarquicamente acima dos estados. O que ocorre é **coordenação**, sendo que cada ente possui **autonomia política**, **financeira e administrativa**[20]. Por exemplo, quando um município decide organizar e prestar o serviço de transporte coletivo, que é uma atividade de interesse local, ele não precisará submeter a sua decisão ao governo estadual ou à União (CF, art. 30, V).

Dessa forma, cada ente federativo possuíra a sua administração pública. Teremos, portanto, administrações públicas federal, estaduais, distrital e municipais, todas autônomas entre si.

Para finalizar, devemos saber que a organização político-administrativa da República Federativa Brasil, nos termos do art. 18 da CF, compreende **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, todos autônomos.

Os Territórios Federais, que são descentralizações administrativo-territoriais da União, não possuem **autonomia política** nem tampouco **integram a Federação**. Ou seja, os Territórios são apenas autarquias territoriais com capacidade administrativa ampla, mas não fazem parte da Federação. Não se preocupe com o conceito de Território agora, pois isso será abordado ao longo do nosso curso.

Finalmente, vale transcrever o conteúdo do art. 1º da Constituição Federal, que não inclui a União como integrante da República Federativa do Brasil, mas tão somente os estados, municípios e o Distrito Federal, vejamos:

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

Apesar da impropriedade do conteúdo do art. 1º, uma vez que a União também integra a Federação, devemos memorizá-lo, pois muitas questões reproduzem o conteúdo literal desse artigo.

Prosseguindo, vamos estudar os outros dois conceitos importantes: governo e administração pública.

---

[20] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 14.

## 2.2 Governo

Para Hely Lopes Meirelles[21], o conceito de governo pode se apresentar em três sentidos: (i) em sentido **formal**: "é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais"; (ii) em sentido **material**: "é o complexo de funções estatais básicas"; e (iii) em sentido **operacional**: "é a condução política dos negócios públicos".

Percebe-se, pois, uma relação entre o conceito de governo e os órgãos e Poderes constitucionais, responsáveis pela **função política ou de governo**. Assim, Meirelles conclui que governo "***é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente***". Dessa forma, o governo atua por meio de atos de soberania ou autonomia política na condução dos negócios públicos.

Em termos mais simples, o governo desenvolve a direção suprema e geral do Estado, determina a realização de objetivos, estabelece as diretrizes para a sua atuação e os planos governamentais, sempre visando a conferir unidade à soberania estatal.

Dessa forma, o governo se relaciona com a **função política** de **comando**, de **coordenação**, de **direção** e de **fixação de planos e diretrizes** para a atuação estatal (as chamadas políticas públicas).[22]

Enquanto o **governo** é formado pelos órgãos governamentais superiores, com funções eminentemente políticas, de fixação de diretrizes e elaboração de planos de ação; a **administração pública**, em **sentido estrito**, é formada pelos órgãos e entidades administrativas, subalternos, que desempenham funções de **execução** das decisões e dos planos governamentais.[23]

### 2.2.1 Sistema de governo

O sistema de governo representa o modo como se dá **a relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo** no exercício das funções governamentais, sendo classificado em dois tipos: **presidencialismo** e **parlamentarismo**.

No sistema **presidencialista**, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo encontram-se nas mãos de uma única pessoa, chamada de **Presidente da República**. Por exemplo, no Brasil, o Presidente possui dupla função:

- ✓ **Chefe de Estado**: representa a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais. Por exemplo, é o Presidente da República que mantém relações com os estados estrangeiros, que assina os tratados internacionais, que declara guerra, etc. (CF, art. 84, VII, VIII e XIX);
- ✓ **Chefe de Governo**: é o responsável por praticar atos de administração e de natureza política – estes últimos quando participa do processo legislativo. De forma mais simples, o Chefe de Governo é quem dirige a administração pública. Dessa forma, o Chefe de Governo exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração; inicia o processo legislativo, nos casos previstos na Constituição; sanciona, promulga e faz publicar as leis, bem como expede decretos e

[21] Meirelles, 2013, p. 66.
[22] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 16.
[23] Barchet, 2008, p. 7.

regulamentos para sua fiel execução; veta projetos de lei; dispõe, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração pública, etc. (CF, art. 84, II a VI).

O que difere o Chefe de Estado do Chefe de Governo é que o primeiro é o representante da unidade e soberania do Estado nas suas relações externas, enquanto o segundo é responsável por dirigir a administração pública.

Assim, a **característica do presidencialismo é o predomínio da divisão dos Poderes**, que devem ser independentes e harmônicos entre si. O Presidente da República é eleito pelo povo, para mandato fixo, com ampla liberdade para escolher os Ministros de Estado, que os auxiliam e podem ser demitidos *ad nutum*, a qualquer tempo.

Por outro lado, o **sistema parlamentarista é marcado pela colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Nesse caso, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo são exercidas por pessoas distintas. A chefia de Estado cabe ao Presidente da República ou monarca, enquanto a chefia de Governo é exercida pelo Primeiro Ministro ou Conselho de Ministros.

Entre as características do sistema parlamentarista, pode-se citar: o Primeiro Ministro é indicado pelo Presidente com aprovação do Parlamento; o Primeiro Ministro não possui mandato fixo, pois poderá ocorrer a queda do governo em duas situações: se perder a maioria parlamentar pelo partido que pertence, ou através do voto de desconfiança (quando os parlamentares desaprovam a Política do Primeiro Ministro); possibilidade de dissolução do Parlamento, declarando-se extintos os mandatos pelo Chefe de Estado e convocando-se novas eleições.

Dessa forma, podemos dizer que o sistema parlamentarista possui uma colaboração maior entre os Poderes Executivo e Legislativo, enquanto o sistema presidencialista apresenta uma distinção mais nítida.

Para Michel Temer: "*no parlamentarismo verifica-se o deslocamento de uma parcela da atividade executiva para o Legislativo. Nesse particular, fortalece-se a figura do Parlamento que, além da atribuição de inovar a ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional, passa a desempenhar, também, função executiva*".[24]




**O Brasil adota o sistema presidencialista.**

[24] Temer, 1998, *apud* Lenza, 2010, p. 520.

## 2.2.2 Forma de governo

A forma de governo representa a maneira como se dá **a instituição e a transmissão do poder na sociedade** e como se dá **a relação entre governantes e governados**[25]. Podemos caracterizar duas formas de governo distintas: **república** e **monarquia**.

São características da forma republicana de governo: **eletividade**, **temporalidade** no exercício do poder, **representatividade popular** e **responsabilidade do governante** (dever de prestar contas).

Assim, se a instituição do poder ocorrer por meio de eleições, para um mandato com prazo determinado, em que o governante representa o povo e tem o dever de prestar contas de sua gestão, teremos uma forma de governo republicana (*res publica* - coisa do povo).[26]

As características da monarquia, por outro lado, são: **hereditariedade, vitaliciedade, inexistência de representação popular, irresponsabilidade do governante** (ausência do dever de prestar contas).

Verifica-se, pois, que, na monarquia, a instituição do poder não ocorre por meio de eleições, mas pela hereditariedade; o mandato é vitalício, pois não possui tempo determinado; o monarca não representa o povo, mas uma linhagem de alguma família; e também não responde perante o povo pelos atos de governo (não há o dever de prestar contas).[27]




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




**(DPU - 2016) A repartição do poder estatal em funções – legislativa, executiva e judicial – não descaracteriza a sua unicidade e indivisibilidade.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. De acordo com a Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º). Tais Poderes representam a forma

[25] Alexandrino e Paulo, 2011, p. 17.
[26] Paulo e Alexandrino, 2012, p. 286.
[27] Paulo e Alexandrino, 2012, p. 287.

como são divididas as funções estatais. Todavia, essa divisão serve apenas para distribuir as funções do Estado de forma que não exista um ser único soberano, como ocorria na época dos imperadores. Dessa forma, mesmo com a divisão, o poder estatal continua uno e indivisível.

**(CNJ - 2013) A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e os territórios.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. Os territórios não fazem parte da organização político-administrativa do Brasil, conforme podemos extrair do art. 18 da CF/88:

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

**(PC BA - 2013) Ampara-se no princípio federativo, a instituição constitucional da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal (DF) e dos territórios como entidades políticas dotadas de autonomia.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. Duas questões do mesmo ano praticamente idênticas. Reforçando, os territórios não são entidades políticas e não possuem autonomia. Dessa forma, somente a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal são entidades políticas dotadas de autonomia.

**(SUFRAMA - 2014) A inexistência de um Poder Judiciário próprio reflete a ausência de autonomia dos municípios, tendo em vista que o modelo de Estado Federal adotado pelo Brasil é embasado na autonomia da União e dos estados-membros.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. A despeito de não possuírem Poder Judiciário próprio, os municípios também possuem autonomia.

**(PC CE - 2012) Em função do sistema de distribuição de competências legislativas criado pela CF, há nítida superioridade hierárquica das leis federais sobre as estaduais.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. Os entes políticos (União, estados, municípios e o Distrito Federal) são entes autônomos. Dessa forma, não há hierarquia entre eles nem entre suas leis. Dito de outra forma, uma lei federal não é hierarquicamente superior a uma lei estadual ou municipal. O que pode ocorrer é um conflito de interesses ou de competências, que deve ser solucionado de acordo com as regras previstas na Constituição.

Assim, a Constituição Federal disciplinou as competências de cada membro da Federação, seguindo o princípio da preponderância de interesses. Nessa linha, à União cabe legislar sobre assuntos de caráter geral ou nacional, enquanto aos municípios incumbem os assuntos de caráter local. Já para os estados, a Constituição atribuiu uma competência residual, ou seja, envolve todos os assuntos não atribuídos à União ou aos municípios. Em regra, os estados exercem as competências de natureza regional. Por fim, o Distrito Federal, que não pode se subdividir em municípios, acumula as competências estaduais e municipais (CF, art. 32, caput e §1º).

**(DPF - 2014) A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal (DF), adota a federação como forma de Estado.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. Vejam que a questão é cópia literal do art. 1º da Constituição Federal:

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

Com efeito, sabemos que existem duas formas de Estado: (a) Estado unitário, marcado pela centralização política em um único ente; (b) Estado federado, caracterizado pela coexistência de mais de um ente político em um mesmo território. A forma de Estado presente no Brasil é a federação.

**(SERPRO - 2010) Como forma de Estado, a Federação destaca-se pela perda da soberania dos estados federados em favor de um poder central, mantendo-se, no entanto, certa autonomia em seu favor, além do direito de secessão na hipótese de quebra do pacto federativo.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. Na Federação, é vedado o direito de secessão, ou seja, é vedado aos Estados-membros o direito de separar-se. Essa é uma forma de garantir a indissolubilidade do vínculo federativo. Logo, a questão está errada.

Vamos aproveitar para aprofundar um pouco o assunto.

Quando os Estados-membros se unem para formar uma Federação, eles abrem mão de sua soberania, atribuindo-a somente ao poder central (a Federação), permanecendo, no entanto, autônomos entre si.

Por fim, vamos destacar que a federação não se confunde com a **confederação**. Nesta última, os Estados-membros permanecem soberanos e possuem o direito de separar-se quando assim o desejar. Dessa forma, a confederação é frágil e instável. Portanto, na confederação, os Estados-membros, ou "países", continuam soberanos e podem retirar-se do pacto confederativa a qualquer momento.

**(Câmara dos Deputados - 2012) O sistema de freios e contrapesos permite que um poder fiscalize e controle os demais poderes, de forma que nenhum deles seja mais forte que os outros.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. Os Poderes do Estado são independentes e harmônicos. Para tanto, eles dispõem de um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), que permite que um poder fiscalize e controle o outro.

Devemos destacar que as interferências ou controles exercidos por um Poder sobre o outro só são admitidas quando previstas na Constituição.

Ademais, a separação dos Poderes é cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º, III), ou seja, não pode ocorrer deliberação de proposta de emenda constitucional tendente a aboli-la.

**(MCTI - 2012) Ao passo que o presidencialismo tem duas fontes de legitimidade democrática, o parlamentarismo tem uma única fonte.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. No presidencialismo, existem duas fontes de legitimidade democrática: o presidente e a assembleia, ou seja, trata-se de um regime dual. Por outro lado, o regime parlamentarista é monista, pois existe uma única fonte de legitimidade democrática: o parlamento.

Assim, o item está correto, pois o sistema presidencialista possui duas fontes de legitimidade democrática (presidente e assembleia) e o parlamentarismo uma única fonte (o parlamento).

**(IBAMA - 2013) República é uma forma de governo fundamentada na igualdade formal entre as pessoas, na qual o poder político é exercido por meio de representação, em caráter eletivo e por um período determinado de tempo.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. A república é a forma de governo que representa o governo do povo (res public). É o inverso da monarquia.

São características da forma republicana de governo: eletividade, temporalidade no exercício do poder, representatividade popular e responsabilidade do governante (dever de prestar contas).

A igualdade formal decorre dos princípios da Revolução Francesa, que destaca que todos são iguais perante a lei. Antes daquela época, o direito individual não era respeitado, sendo raros os casos em que o cidadão poderia influenciar na escolha dos governantes.

Logo, o item está perfeito!

**(MPE PI - 2012) O princípio federativo estabelece a forma de governo de um Estado.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. O princípio federativo estabelece a forma de Estado.

Para memorizar: **F**orma de **E**stado: **FE**deração.

**(FNDE - 2012) O Brasil é constituído por entidades políticas autônomas — União, estados, Distrito Federal e municípios —, entre as quais há relação de hierarquia.**

**Comentários:**

Não pode errar! Não há hierarquia na Federação. A assertiva está **errada**.

**(FNDE - 2012) No sistema presidencialista, predomina uma maior dependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, podendo o presidente da República ser destituído pelo parlamento.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. No sistema presidencialista, há predomínio da separação dos Poderes Executivo e Legislativo. O Presidente até pode ser destituído pelo parlamento, mas somente em casos muito específicos, como o processo de "*impeachment*", isto é, nos julgamentos por crime de responsabilidade (CF, art. 52, parágrafo único).

Porém, o caso acima em nada se assemelha com o sistema parlamentarista. Aqui, há forte dependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo que o Chefe de Governo (não o Presidente) pode ser destituído caso seu partido perda a maioria no Parlamento ou, simplesmente, se ele perder a confiança dos membros do Legislativo.

**(FNDE - 2012) A República é forma de governo caracterizada pela eletividade de seus governantes, pelo mandato temporário e pelo dever de prestação de contas do chefe do Poder Executivo..**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. Vamos lá, a república é uma forma de governo que possui as seguintes características:

eletividade dos governantes;

temporalidade no exercício do poder;

representatividade popular; e

responsabilidade do governante (dever de prestar contas).

Apesar de incompleta, a questão não está errada (este é o estilo do Cespe).

**(MPOG - 2012) O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil pode ser caracterizado como rígido, uma vez que todos os Poderes da República exercem apenas funções típicas.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. O princípio da separação dos Poderes adotado no Brasil é caracterizado como flexível, e não como rígido, pois nenhum Poder exerce sozinho a sua função. Assim, as funções de Estado são exercidas com preponderância, e não com exclusividade, por cada um dos Poderes. Dessa forma, ao lado das funções típicas, cada Poder exerce uma ou mais funções atípicas.

**(MPU - 2013) A CF instituiu mecanismos de freios e contrapesos, de modo a concretizar-se a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como, por exemplo, a possibilidade de que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade das leis.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. A relação entre os Poderes deve ser de harmonia, equilíbrio e independência. Esta última característica, no entanto, é realizada nos limites constitucionais, pois há possibilidade de um Poder interferir sobre a atuação do outro, demonstrando um sistema de controles recíprocos denominado "sistema de freios e contrapesos" ou "*check and balances*".

São exemplos desse tipo de controle: o veto do Presidente da República sobre os projetos de lei; o controle de constitucionalidade das leis realizado pelo Poder Judiciário; o controle externo da atividade financeira realizado pelo Poder Legislativo; etc. Logo, o item está perfeito.

**(PCBA - 2013) A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.**

**Comentários:**

A assertiva está **correta**. São características da forma republicana de governo: eletividade, temporalidade no exercício do poder, representatividade popular e responsabilidade do governante (dever de prestar contas).

**(PRF - 2013) Decorre do princípio constitucional fundamental da independência e harmonia entre os poderes a impossibilidade de que um poder exerça função típica de outro, não podendo, por exemplo, o Poder Judiciário exercer a função administrativa.**

**Comentários:**

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

**(MIN - 2013) Consoante o modelo de Estado federativo adotado pelo Brasil, os estados-membros são dotados de autonomia e soberania, razão por que elaboram suas próprias constituições.**

**Comentários:**

A assertiva está **errada**. O item começa bem, pois o Brasil adota a forma federativa de Estado. Todavia, os estamos-membros possuem somente autonomia.

**(MIN - 2013) O Poder Executivo compõe, junto com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, a quadripartição de poderes no Estado brasileiro.**

**Comentários:**

Esta ficou fácil. O correto é tripartição dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Ministério Público e o Tribunal de Contas são órgãos autônomos, mas não integram nenhum dos poderes. Assim, a assertiva está **errada**.

# 2.3 Administração Pública

## 2.3.1 Administração pública em sentido amplo e em sentido estrito

Em **sentido amplo**, a Administração Pública abrange (a) os órgãos governamentais, ou simplesmente **Governo**, superiores, que exercem suas funções eminentemente **políticas**, isto é, de comando, direção, fixação de diretrizes e elaboração de planos de ação; e (b) os órgãos e pessoas jurídicas que exercem a **função meramente administrativa**, ou seja, são encarregados da **execução** das decisões e dos planos governamentais.

Para Maria Di Pietro, a Administração Pública em sentido amplo possui um aspecto subjetivo e outro objetivo:[28]

- ✓ **subjetivamente** e em sentido amplo a Administração Pública abrange os **órgãos governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar planos de ação, dirigir e comandar; assim como os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes, aos quais cabe **executar** os planos governamentais;
- ✓ **objetivamente** e em sentido amplo a Administração Pública compreende a **função política**, que estabelece as políticas governamentais, e a **função administrativa**.

Por outro lado, em **sentido estrito**, a expressão abrange somente os **órgãos e entidades administrativas** que exercem a **função administrativa**. Ou seja, no sentido estrito, só encontramos os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela execução dos planos de governo, isto é, os responsáveis por desenvolver a função administrativa. Exclui-se, portanto, os órgãos de governo, que desenvolvem a função política.

Para compreendermos melhor essa separação de sentido amplo e sentido estrito, precisamos retornar um pouco o que vimos nesta aula. Estudamos acima os três segmentos funcionais clássicos: normativo (legislativo), jurisdicional e administrativo. Para o estudo do Direito Administrativo, interessa-nos apenas a última, ou seja, a **função administrativa**.

Assim, conforme ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, a **função administrativa**:[29]

[28] Di Pietro, 2014, p. 50.
[29] Mello, 2014, p. 36.

> *[...] é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regimes hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.*

Todavia, Bandeira de Mello destaca que nem todos os atos podem ser enquadrados dentro das três funções clássicas do Estado. Segundo o autor, as decisões eminentemente **políticas**, como a decretação de calamidade pública, declaração de guerra ou a assinatura de um tratado internacional, além de não corresponderem às funções normativa e jurisdicional, também não se enquadram nas funções administrativas.

Na mesma linha, Marçal Justen Filho faz a distinção entre função administrativa e função de governo (política): "*a função administrativa é instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais. A função de governo traduz o exercício da soberania da Nação e a definição das decisões políticas mais gerais*".[30]

Já a professora Maria Di Pietro destaca, a partir dos ensinamentos de Renato Alessi, que a função de emanar atos de produção jurídica não se limita à função administrativa, mas compreende também a **função política ou de governo**, "*que implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para outras funções, buscando unidade e soberania estatal*".[31]

Dessa forma, podemos perceber que, em **sentido amplo**, o termo "Administração Pública" envolve tanto a **função administrativa** quanto a **função política ou de governo**, assim como os órgãos e entidades responsáveis por seu desempenho (órgãos governamentais superiores, órgãos administrativos e entidades administrativas). Porém, em **sentido estrito**, a expressão abrange somente os **órgãos e entidades administrativos** encarregados do desempenho da **função administrativa**.

Para o estudo do Direito Administrativo, interessa o sentido estrito de Administração Pública, que compreende:

- ✓ **em sentido subjetivo, formal ou orgânico**: é o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, ou seja, "quem" exerce tal função;
- ✓ **em sentido objetivo, material ou funcional**: a atividade administrativa em si, ou o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, ou seja, "o que" é realizado.

## 2.3.2 Administração pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico

Em sentido **subjetivo**, **formal** ou **orgânico**, a Administração Pública[32] abrange os sujeitos que desempenham a função administrativa. Assim, esse critério considera "quem" realiza a atividade

---

[30] Justen Filho, 2014, p. 125.
[31] Alessi, 1970, *apud* Di Pietro, 2014, p. 52.
[32] Normalmente, os autores escrevem "Administração Pública", com letras iniciais maiúsculas, para designar o sentido subjetivo, ou seja, os sujeitos que desempenham a função administrativa. Por outro lado, "administração pública", com

administrativa, ou seja, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas aos quais é atribuído o exercício da função administrativa.

Segundo Carvalho Filho, a expressão "*Administração Pública*", sob o sentido subjetivo, significa o "*conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas*".

Dessa forma, devemos ter em mente que o sentido formal considera os agentes, órgãos e pessoas jurídicas encarregados da atividade administrativa.

Em que pese a função administrativa seja realizada preponderantemente pelos órgãos do Poder Executivo, precisamos saber que há órgãos responsáveis por essa função nos demais poderes. Assim, as "secretarias" ou "mesas" encarregadas da função administrativa nos Poderes Legislativo e Judiciário também se enquadram no conceito subjetivo.

Esses órgãos integrantes dos Poderes e responsáveis pela função administrativa fazem parte da **Administração direta ou centralizada**, pois estão subordinados diretamente às pessoas jurídicas políticas (União, estados, municípios e Distrito Federal).

Contudo, devemos saber que a função administrativa não é realizada somente de forma centralizada. As entidades políticas podem criar entes descentralizados, as chamadas **entidades administrativas**, que são entes com personalidade jurídica própria e que formam a **Administração indireta ou descentralizada**. No Brasil, os entes administrativos são: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Portanto, podemos dizer que a expressão "Administração Pública", em sentido formal, subjetivo ou orgânico, compreende os agentes públicos, os órgãos da Administração direta e as entidades integrantes da Administração indireta.

O que vimos acima é o entendimento da doutrina majoritária, ou seja, a Administração Pública em sentido subjetivo considera os agentes, órgãos e pessoas jurídicas **encarregadas da função administrativa**. Porém, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo abordam o tema de maneira um pouco distinta.

Para os autores, a Administração Pública, em sentido subjetivo, formal ou orgânico, é representada pelo "*conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, **não importa a atividade que exerçam***". Assim, eles consideram que a natureza da atividade é irrelevante, pois o Brasil adota o critério formal, segundo o qual é administração pública aquilo que o nosso direito assim considera.

A preocupação dos autores ocorre porque, em tese, há certa imprecisão nas considerações da doutrina majoritária. Isso porque existem pessoas jurídicas privadas, não integrantes da Administração Pública, mas que desempenham a função administrativa. São exemplos as concessionárias de serviço público, que são empresas que prestam serviço público por delegação do Estado.

---

letras iniciais minúsculas, representa o sentido material, isto é, o conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa.

Ao mesmo tempo, existem entidades administrativas que não prestam serviço público, como as empresas públicas e sociedades de economia mista que atuam na exploração da atividade econômica. Assim, por não exercerem a função administrativa, essas entidades estariam excluídas do conceito de "Administração Pública" segundo o critério subjetivo.

Dessa forma, Alexandrino e Paulo afirmam que a Administração Pública, em nosso ordenamento jurídico, é integrada exclusivamente: (a) pelos órgãos integrantes da denominada administração direta (são os órgãos integrantes da estrutura de uma pessoa política que exercem função administrativa; e (b) pelas entidades da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Consideramos que a observação dos autores é pertinente. Todavia, percebam que a conclusão deles sobre os integrantes da Administração Pública é muito semelhante ao que apresentamos acima, sendo que a diferença encontra-se somente na parte conceitual, pois eles desconsideram a natureza da atividade desempenhada.

Isso ocorre justamente pela imprecisão dos doutrinadores majoritários, que, mesmo relacionando o conceito ao exercício da função administrativa, acabam concluindo que a administração pública formal, no Brasil, é formada pelas administrações direta e indireta – incluindo, nesta última, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Com isso, apesar das observações dos ilustres professores, devemos memorizar que a doutrina majoritária considera, pelo aspecto subjetivo, formal ou orgânico, que a Administração Pública é formada "**pelo conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas aos quais é atribuído o exercício da função administrativa**".

## 2.3.3 Administração pública em sentido objetivo, material ou funcional

A administração pública em sentido **objetivo**, **material** ou **funcional** corresponde às diversas atividades finalísticas compreendidas na função administrativa. Ou seja, trata-se do conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa. Nesse contexto, considera-se o **objeto** ou "**o que**" é realizado, e não "quem".

Existem quatro atividades dessa natureza, todas disciplinadas por regras e princípios administrativos: **fomento**, **polícia administrativa**, **serviço público** e **intervenção administrativa**.

- ✓ **Fomento**: abrange a atividade administrativa de **incentivo à iniciativa privada de interesse ou utilidade pública**, ocorrendo por meio de auxílios financeiros ou subvenções, financiamentos sob condições especiais, favores fiscais, repasses de recursos, benefícios, etc.
- ✓ **Polícia administrativa** ou poder de polícia: corresponde à atividade pela qual a Administração impõe restrições, limitações ou condicionamentos ao exercício das atividades privadas em prol do interesse coletivo. São exemplos as atividades de fiscalização, expedição de licenças, sanções, autorizações, etc.
- ✓ **Serviço público**: toda atividade concreta e imediata que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidades coletivas, com regime jurídico predominantemente público. São exemplos a prestação de serviços de telecomunicação ou de instalação e fornecimento de energia elétrica.

- ✓ **Intervenção administrativa**: em sentido amplo, a intervenção compreende três espécies de atividades: (i) a **regulamentação e a fiscalização** da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta); (ii) a **atuação direta do Estado no domínio econômico** (intervenção direta), o que ocorre normalmente por meio das empresas estatais; e (iii) as atividades de **intervenção na propriedade privada**, mediante atos concretos incidentes sobre destinatários específicos (desapropriação, servidão administrativa, tombamento, ocupação temporária, etc.).

Segundo Di Pietro, a atividade ou função administrativa corresponde somente àquela sujeita, total ou predominantemente, ao regime de direito público. Acontece que a atuação direta do Estado no domínio econômico é realizada com predomínio das regras de direito privado, ou seja, não pode ser considerada uma função administrativa. Dessa forma, somente a primeira e a última seriam, propriamente, formas de intervenção administrativa.

Para concluir a matéria, trazemos os ensinamentos finais de Maria Di Pietro, que define administração pública em sentido material ou objetivo como "***a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos***".

## 2.3.4 Atividades-meio e atividades-fim da Administração

O sentido objetivo de administração pública não consegue abranger todo o conteúdo das funções administrativas. Isso porque as funções administrativas são representadas pelas atividades-fim e atividades-meio.

As atividades finalísticas (fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção administrativa) justificam a razão de ser da Administração, ou seja, o porquê ou para quê são criados os órgãos públicos.[33]

Porém, para desenvolver essas atividades, a Administração depende de um acervo de atividades secundárias, denominadas atividades-meio. São essas últimas que dão suporte ao desempenho das atividades finalísticas.

Por exemplo, um órgão público responsável pela fiscalização da fabricação e venda de armamentos – poder de polícia – precisa realizar concurso público para contratar seus servidores e fazer licitação para adquirir material de expediente. Perceba que nem o concurso público nem a licitação produzem diretamente uma utilidade para a coletividade. Ou seja, essas atividades não se enquadram no conceito objetivo, material ou funcional de administração pública.

Dessa forma, a função administrativa alcança também o conjunto de atividades relacionadas com o **aparelhamento humano e material** das entidades, assim como ao seu **aprimoramento e manutenção**, representando as atividades-meio da Administração. São exemplos a nomeação de servidores, a aquisição de bens, a celebração de contratos de manutenção das instalações, etc.

O professor Gustavo Barchet inclui também como atividade-meio a **edição de atos normativos** pelas autoridades administrativas. Esse tipo de ato não tem o poder de inovar na ordem jurídica (não são atos normativos primários), mas servem para detalhar os comandos legais, permitindo a sua aplicação. São exemplos os decretos regulamentares, editados pelos chefes do Poder Executivo para dar fiel execução às

[33] Barchet, 2008, p. 13.

leis. Imaginem uma lei que determina a declaração anual do imposto de renda. Para aplicá-la, será necessário editar um decreto, detalhando quando e como essa declaração será feita. Percebe-se, pois, que o decreto não criou obrigação nova, mas apenas explicou como ela seria realizada.

Além dos atos normativos, também se enquadram nas atividades-meio as **decisões que resolvam litígios na esfera administrativa**. Estamos falando de decisões tomadas em processos administrativos com o objetivo de resolver determinados conflitos dentro da esfera administrativa. Vimos, acima, que este tipo de ato não se enquadra na função jurisdicional, pois lhe falta o caráter de definitividade.

Concluindo o tema, podemos dizer que a **função administrativa** compreende as quatro **atividades finalísticas** – fomento, polícia administrativa, serviços públicos e intervenção administrativa – e **as atividades-meio** – atividades acessórias como (i) a composição, a manutenção e o aparelhamento material e humano; (ii) a edição de atos normativos; (iii) decisões administrativas que solucionem conflitos, sem força de definitividade.




**(SEGER ES - 2013) Acerca de governo, Estado e administração pública, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**Comentários:** o **Estado** é um ente personalizado, que se apresenta exteriormente, nas relações internacionais com outros Estados soberanos, e, internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem pública.

Por outro lado, governo é formado pelos órgãos governamentais superiores, encarregados da expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Assim, o Estado é o ente personalizado, enquanto o governo é representado pelos órgãos com função superior de comando. Logo, **a alternativa A está errada**.

**A alternativa B está errada**, pois, apesar de ser uma estrutura orgânica autônoma, o Ministério Público não representa um "Poder". O mesmo se aplica ao Tribunal de Contas. Assim, os "Poderes" são somente o Legislativo, Executivo e Judiciário.

**A opção C, por outro lado, está correta**, pois o critério subjetivo demonstra os "sujeitos" que integram a estrutura administrativa do Estado.

**A letra D está errada**. A questão trouxe o conceito do princípio da autotutela.

Por fim**, a opção E está errada**, pois o modelo constitucional de separação de poderes é flexível, permitindo o desempenho de funções típicas e atípicas em cada Poder. Assim, nenhum deles possui exclusividade, mas somente preponderância sobre a função..

**(TJDFT - 2013) 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.**

**Comentários:**

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública é representada pelos sujeitos que exercem a função administrativa, ou seja, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas encarregadas dessa função. Desta forma, a assertiva está **correta**.

**(MIN - 2013) Na sua acepção formal, entende-se governo como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.**

**Comentários:**

Segundo Hely Lopes Meirelles, o conceito de governo possui três sentidos:

* em sentido formal: "é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais";

* em sentido material: "é o complexo de funções estatais básicas"; e

* em sentido operacional: "é a condução política dos negócios públicos".

Desta forma, a assertiva está **correta**.

**(MIN - 2013) A administração pratica atos de governo, pois constitui todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.**

**Comentários:**

Os atos de governo são praticados pelos chamados órgãos governamentais, sendo caracterizados pelo exercício da função política. Assim, abrange ações de comando, coordenação, direção, fixação de planos e diretrizes. São exemplos: decretação de estado de defesa e de sítio; declaração de guerra, decretação de calamidade pública, etc. São atos desenvolvidos pela direção suprema do Estado.

Para o Direito Administrativo, interessa o conceito estrito de administração pública, ou seja, não alcançando a função política ou de governo.

Para encerrar, vale transcrever as lições do ilustre Hely Lopes Meirelles:

*A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos [...].*

Desta forma, a assertiva está **errada**.

**(MIN - 2013) Em sentido objetivo, a expressão administração pública denota a própria atividade administrativa exercida pelo Estado.**

**Comentários:**

**Em sentido objetivo, material ou funcional** a administração pública representa a atividade administrativa em si, ou o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, ou seja, "o que" é realizado.

Temos aqui as atividades finalísticas: fomento, serviço público, polícia administrativa e a intervenção administrativa.

Desta forma, a assertiva está **correta**.

**(TRE RJ - 2012) O estudo da administração pública, do ponto de vista subjetivo, abrange a maneira como o Estado participa das atividades econômicas privadas.**

**Comentários:**

Sob o ponto de vista **subjetivo, formal ou orgânico**, a Administração Pública é o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, ou seja, "quem" exerce tal função.

Por outro lado, **em sentido objetivo, material ou funcional**, a administração pública corresponde à atividade administrativa em si, ou ao conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, ou seja, "o que" é realizado.

Sob o ponto de vista material, a administração pública abrange o fomento, a polícia administrativa, o serviço público e a intervenção administrativa. Esta última, respeitadas as divergências doutrinárias discutidas na teoria, é formada pela regulamentação e fiscalização da atividade econômica, atuação direta do Estado no domínio econômico e intervenção na propriedade privada.

Assim, podemos considerar que o item apenas inverteu o ponto de vista, pois o correto seria: **material**.

Desta forma, a assertiva está **errada**.

**(SUFRAMA - 2014) Do ponto de vista objetivo, a expressão administração pública se confunde com a própria atividade administrativa exercida pelo Estado.**

**Comentários:**

* em sentido subjetivo, formal ou orgânico: é o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa, ou seja, "quem" exerce tal função;

* em sentido objetivo, material ou funcional: a atividade administrativa em si, ou o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, ou seja, "o que" é realizado.

Desta forma, a assertiva está **correta**.

# QUESTÕES PARA FIXAÇÃO



**1. (FCC/MPU – 2007) A reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influenciando a construção do Direito, sendo também fonte do Direito Administrativo, diz respeito à**

a) jurisprudência.

b) doutrina.

c) prática costumeira.

d) analogia.

e) lei.

**Comentários**

Vamos analisar o que significa cada um dos termos apresentados na assertiva:

→ **jurisprudência**: pode ser compreendida como o conjunto de decisões reiteradas, repetitivas, sobre determinado assunto;

→ **doutrina**: representa as construções e reflexões dos teóricos do Direito, constituindo fonte secundária ou subsidiária do Direito Administrativo;

→ **prática costumeira**: trata-se de um conjunto de regras informais observadas de forma uniforme e constante pela consciência de sua obrigatoriedade;

→ **lei**: principal fonte do Direito Administrativo brasileiro. Possui abrangência desde a Constituição até os regulamentos executivos.

Por fim, temos a analogia que não foi abordada diretamente em nossa aula. Contudo, a analogia trata da utilização de uma norma, utilizada anteriormente, e que se assemelha com o caso analisado – quando da existência de uma lacuna na lei. Trata-se de uma forma de integração do Direito, ou seja, de preenchimento de lacunas deixadas pela legislação. Assim, a analogia não é uma fonte do direito administrativo.

Dessa forma, após uma breve análise, podemos perceber que **a alternativa correta é a letra A**.

**2. (FCC - TRE-RO/2013) Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:**

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

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

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

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**Comentários**

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

Perfeito. A administração em sentido subjetivo, formal ou orgânico considera "quem" realiza a atividade administrativa, ou seja, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas aos quais é atribuído o exercício da função administrativa – **CORRETO**;

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

Nesse aspecto – administração no sentido objetivo, material ou funcional –, trata-se do conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa. Nesse contexto, considera-se o objeto ou "o que" é realizado, e não "quem" – **CORRETO**;

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

Em sentido estrito, o aspecto subjetivo é englobado apenas pelo conjunto de órgãos administrativos. Os órgãos governamentais são os responsáveis pelo desempenho da chamada função política ou governamental e integram a administração pública formal em sentido amplo – **ERRADO**.

Assim, estão corretas as afirmações I e II e, por consequência, **nossa alternativa correta é a letra A**.

**3. (CETRO – CONFEF/2012) Em relação aos princípios e conceitos básicos de Direito Administrativo, marque V para verdadeiro ou F para falso e, em seguida, assinale a alternativa que apresenta a sequência correta.**

( ) No Brasil, adota-se a forma republicana de governo caracterizada pela eletividade e temporalidade do mandato do Chefe do Poder Executivo. Este é responsável pelos seus atos governamentais e deles deve prestar contas.

( ) Presidencialismo é uma forma de governo segundo a qual há divisão de poderes que devem ser independentes e harmônicos entre si. Nessa forma de governo, o Presidente da República exerce Chefia de Estado, Chefia de Governo e cumpre mandato fixo.

( ) Estado é pessoa jurídica territorial soberana formada pelos elementos: povo, território e governo soberano.

( ) Tradicionalmente, são conhecidas duas formas de Estado, quais sejam: Estado Unitário e Estado Federado. O Brasil adotou a forma de Estado Federado segundo a qual existe em todo território nacional apenas um poder soberano.

a) V/ F/ F/ F

b) V/ F/ V/ V

c) V/ V/ V/ V

d) F/ F/ V/ V

e) V/ F/ F/ V

**Comentários**

Vejamos cada uma das afirmações

( ) *No Brasil, adota-se a forma republicana de governo caracterizada pela eletividade e temporalidade do mandato do Chefe do Poder Executivo. Este é responsável pelos seus atos governamentais e deles deve prestar contas.*

São características da forma republicana de governo: eletividade (escolha do representante por meio de eleições), temporalidade no exercício do poder, representatividade popular e responsabilidade do governante (dever de prestar contas) – **CORRETO**;

( ) *Presidencialismo é uma forma de governo segundo a qual há divisão de poderes que devem ser independentes e harmônicos entre si. Nessa forma de governo, o Presidente da República exerce Chefia de Estado, Chefia de Governo e cumpre mandato fixo.*

As características apresentadas na assertiva estão corretas, porém o presidencialismo **não** é uma forma de governo, mas um sistema de governo, assim como o parlamentarismo. Com efeito, costuma-se utilizar o "sistema de governo" apenas para designar a relação entre o Legislativo e o Executivo.

Já as formas de governo são a república e a monarquia – **ERRADO**;

( ) *Estado é pessoa jurídica territorial soberana formada pelos elementos: povo, território e governo soberano.*

O conceito de Estado pode variar segundo o ângulo observado, podendo ser classificado de modo sociológico, político e constitucional. O último destes afirma que o Estado é pessoa jurídica territorial soberana. Além disso, ele é constituído de três elementos originários e indissociáveis: o povo, o território e o governo soberano – **CORRETO**;

( ) *Tradicionalmente, são conhecidas duas formas de Estado, quais sejam: Estado Unitário e Estado Federado. O Brasil adotou a forma de Estado Federado segundo a qual existe em todo território nacional apenas um poder soberano.*

A partir da organização política do território, podemos falar em Estado unitário e Estado federado (complexo ou composto). No Estado federado – adotado pelo Brasil, segundo a Constituição de 1988 – ocorre descentralização política, ou seja, ocorre a convivência de diferentes entidades políticas autônomas, distribuídas regionalmente, em um mesmo território. Em síntese, no país, possuímos um poder político central – a União –, um poder político regional – os estados – e um poder político local – os municípios. Por outro lado, no Estado unitário, ocorre a centralização política, pois existe um único poder político central sobre todo o território nacional e sobre toda a população – **CORRETO**.

Portanto, **correta a alternativa B** (V/ F/ V/ V).

**4. (CETRO - CREF 4/2013) Sobre o Direito Administrativo e as funções do Estado, é possível afirmar que**

I. o Direito Administrativo trata dos preceitos que norteiam a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, também denominada Administração.

II. a separação de poderes difundiu-se na formulação de Montesquieu, segundo a qual se distinguiam 3 (três) funções estatais – legislação, execução e jurisdição – que deveriam ser atribuídas a 3 (três) órgãos distintos e independentes entre si.

III. ao Legislativo cabe a função de elaborar leis, ao Executivo incumbe executá-las e ao Judiciário cabe decidir sobre os conflitos que se verificam entre os indivíduos, dizendo, ao final, de quem é o direito.

IV. o Direito Administrativo se inclui entre os ramos do direito privado e começou a se formar nas primeiras décadas do século XIX.

É correto o que está contido em

a) I, apenas

b) I e II, apenas.

c) I, II e III, apenas.

d) II e III, apenas.

e) II, III e IV, apenas.

**Comentários**

I. o Direito Administrativo trata dos preceitos que norteiam a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, também denominada Administração.

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, e a atividade das pessoas e órgãos que a desempenham – **CORRETO**;

II. a separação de poderes difundiu-se na formulação de Montesquieu, segundo a qual se distinguiam 3 (três) funções estatais – legislação, execução e jurisdição – que deveriam ser atribuídas a 3 (três) órgãos distintos e independentes entre si.

Segundo o art. 2 da Constituição Federal de 1988, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa tripartição foi concebida, em 1748, por Montesquieu, tendo como objetivo, ao mesmo tempo, especializar o exercício das funções estatais e impedir a concentração de todo o Poder do Estado nas mãos de uma única pessoa ou órgão. Assim, ele se divide por estruturas orgânicas especializadas, que desempenham com preponderância a sua função típica, mantendo a harmonia e o equilíbrio entre o sistema – **CORRETO**;

III. ao Legislativo cabe a função de elaborar leis, ao Executivo incumbe executá-las e ao Judiciário cabe decidir sobre os conflitos que se verificam entre os indivíduos, dizendo, ao final, de quem é o direito.

Podemos entender a função legislativa como aquela em que o Estado edita atos normativos primários, ou seja, cria leis. Já o Poder Executivo é incumbido de executar as leis formuladas pelo legislativo. Por fim, ao

Poder Judiciário cabe a tarefa de resolver conflitos entre os litigantes, aplicando à lei com força de definitividade – **CORRETO**;

IV. o Direito Administrativo se inclui entre os ramos do direito privado e começou a se formar nas primeiras décadas do século XIX.

O direito administrativo é ramo do direito público. Contudo, o direito se divide em público e privado. O primeiro trata do interesse da sociedade como um todo, e o segundo disciplina as relações jurídicas entre os particulares – **ERRADO**.

Adicionalmente, a doutrina diverge sobre o surgimento do Direito Administrativo. José dos Santos Carvalho Filho dispõe que a disciplina veio a lume com a instituição do Estado Direito, cujo início se deu no final do século XVIII, sendo que foi a partir do século XIX que o mundo abriu os olhos para esse novo ramo do Direito[34].

Assim, estão corretas as afirmações I, II e III – **alternativa C**.

## 5. (CETRO - ANVISA/2013) Em relação ao Estado, é correto afirmar que:

I. é constituído de 3 (três) elementos indissociáveis: povo, território e governo soberano.

II. sob o ângulo que o considera um ente personalizado, ele só pode atuar no campo do Direito Público.

III. sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.

IV. O Estado brasileiro, atualmente, adota a teoria da dupla personalidade, mantendo tanto a personalidade de Direito Público quanto a de Direito Privado.

É correto o que está contido em:

a) I, II e III, apenas.

b) I, II, III e IV.

c) I e III, apenas.

d) II e IV, apenas.

e) IV, apenas.

**Comentários**

I. é constituído de 3 (três) elementos indissociáveis: povo, território e governo soberano.

O Estado é formado por três elementos originários e indissociáveis: o povo (componente humano), o território (base física, geográfica) e o governo soberano (elemento condutor do Estado) – **CORRETO**;

II. sob o ângulo que o considera um ente personalizado, ele só pode atuar no campo do Direito Público.

[34] Carvalho Filho, 2014, p. 7.

Como ente personalizado, o Estado mantém a sua única personalidade jurídica de direito público, mas pode atuar no campo do direito público e privado – **ERRADO**;

III. sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.

O Estado pode ser visto sob três óticas, a sociológica, a política e a constitucional, sendo a última a de pessoa jurídica territorial soberana – **CORRETO**;

IV. O Estado brasileiro, atualmente, adota a teoria da dupla personalidade, mantendo tanto a personalidade de Direito Público quanto a de Direito Privado.

Esse item foi retirado da obra de Hely Lopes Meirelles[35]:

Com ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade jurídica de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente supera.

Dessa forma, o autor afirma que o Estado, como o portador de soberania dentro do território, possui sua única personalidade jurídica de Direito Público, mas mantendo relações tanto de natureza pública quando de natureza privada. Logo, como a teoria da dupla personalidade encontra-se superada, o item está **ERRADO**.

Assim, podemos concluir pela correção da **alternativa C** (I e III, apenas).

**6. (Cespe - SEGER ES/2013) Acerca de governo, Estado e administração pública, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**Comentários**

O Estado é um ente personalizado, que se apresenta exteriormente, nas relações internacionais com outros Estados soberanos, e, internamente, como pessoa jurídica de direito público, capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem pública.

[35] Meirelles, 2013, p. 62.

Por outro lado, governo é formado pelos órgãos governamentais superiores, encarregados da expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Assim, o Estado é o ente personalizado, enquanto o governo é representado pelos órgãos com função superior de comando. **Logo, a alternativa A está errada**.

A alternativa B está errada, pois, apesar de ser uma estrutura orgânica autônoma, o Ministério Público não representa um "Poder". O mesmo se aplica ao Tribunal de Contas. Assim, os "Poderes" são somente o Legislativo, Executivo e Judiciário.

**A opção C, por outro lado, está correta**, pois o critério subjetivo demonstra os "sujeitos" que integram a estrutura administrativa do Estado.

**A letra D está errada**. A questão trouxe o conceito do princípio da autotutela.

Por fim, **a opção E está errada,** pois o modelo constitucional de separação de poderes é flexível, permitindo o desempenho de funções típicas e atípicas em cada Poder. Assim, nenhum deles possui exclusividade, mas somente preponderância sobre a função.

**7. (Cespe - TRE-MS/2013) Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**Comentários**

Vamos analisar cada opção.

a) realmente o Poder Executivo exerce, além da função administrativa, a função política ou de governo. Todavia, tal função não constitui objeto do Direito Administrativo – **ERRADA**;

b) a questão seguiu o entendimento de Alexandrino e Paulo, ou seja, as decisões judiciais com efeitos vinculantes, a exemplo da edição das chamadas súmulas vinculantes do STF (CF, art. 103-A), e as decisões com eficácia *erga omnes* (para todos) – como o controle concentrado de constitucionalidade –, são fontes principais do Direito Administrativo – **ERRADA**;

c) o princípio da especialidade fundamenta a criação das entidades administrativas da Administração indireta. Ou seja, no lugar de desempenhar de forma centralizada as suas atividades, os entes políticos (União, estados, Distrito Federal e municípios) criam entidades administrativas especializadas – **ERRADA**;

d) o regime jurídico-administrativo é representado, basicamente, por um conjunto de prerrogativas, representadas pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, e sujeições, demonstradas pela indisponibilidade do interesse público. Pelas prerrogativas, a Administração goza de direitos que a colocam em condições de superioridade perante o administrado. Isso ocorre, por exemplo, quando se altera unilateralmente um termo de contrato administrativo. Por outro lado, as sujeições – princípio da indisponibilidade do interesse público – fazem com que a Administração se submeta a regras específicas para garantir que sua estrutura não seja utilizada predominantemente por interesses particulares. Assim, a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal permanente e as restrições impostas à alienação de bens públicos são exemplos de sujeições do princípio da indisponibilidade do interesse público – **CORRETA**;

e) o Direito Administrativo é um ramo do direito público, mas o seu objeto de estudo abrange, também, relações de direito privado, como a contratação de pessoal sob o regime da CLT – empregados públicos – **ERRADA**.

## 8. (Cespe - SEGER ES /2013) Com base na doutrina sobre a teoria geral do direito administrativo, assinale a opção correta.

a) A aprovação, pelo Poder Legislativo, de lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente, embora constitua formalmente ato legislativo, caracteriza materialmente o exercício de função administrativa.

b) De acordo com a doutrina, o aspecto objetivo formal da função do Estado diz respeito aos sujeitos ou agentes da função pública.

c) O Estado, por gerir o interesse da sociedade, somente pode exercer sua função administrativa sob o regime do direito público.

d) O princípio da indisponibilidade do interesse público, voltado ao administrado, diz respeito à impossibilidade de alienação do bem público quando o particular lhe detiver a posse.

e) De acordo com a doutrina majoritária, não existe exclusividade no exercício das funções pelos poderes da República. Assim, o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo.

**Comentários**

Trouxe essa questão para explicar que o Poder Legislativo pode editar atos normativos gerais e abstratos e que inovam na ordem jurídica, com fundamento direto na Constituição. Este tipo de ato representa o desempenho da função normativa, que é a competência típica do Legislativo.

Porém, quando editar atos de efeitos concretos, isto é, aqueles que possuem destinatários determinados e aplicação específica, não são atos legislativos propriamente ditos. Ou seja, este tipo de ato não representa a função legislativa.

Assim, devemos considerar a existência de dois tipos de lei:

→ **lei em sentido formal**: é aquela que seguiu os trâmites para se tornar lei, mas pode, ou não, possuir generalidade e abstração. Considera apenas a realização do processo legislativo, sem analisar o seu conteúdo;

→ **lei em sentido material**: é a lei com conteúdo de lei, ou seja, que possuir generalidade e abstração, podendo ou não ser editada pelo Poder Legislativo.

A lei em sentido formal pode possuir apenas efeitos concretos. A lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente é um exemplo. Isso porque este tipo de lei realizou concretamente o direito, se aplicando a um caso específico e pronto. Quando editar este tipo de lei, o Poder Legislativo estará atuando no exercício da função administrativa. **Logo, a opção A está correta**.

Por outro lado, são exemplos de lei em sentido material as leis que instituem multa por infração de trânsito ou o regimento interno dos tribunais.

**A letra B** tratou, na verdade, do aspecto "subjetivo". **A alternativa C** está errada, pois a função administrativa ocorre, em regra, sob predomínio do direito público, mas também permite a aplicação, nunca exclusiva, de regras de direito privado. **A letra D está errada**, pois há situações em que os bens públicos podem ser alienados (bens dominicais). Além disso, em regra, o princípio da indisponibilidade se aplica ao administrador. **Por fim, a opção E está errada**, pois o Poder Executivo não exerce a função jurisdicional em sentido próprio, isto é, com força de definitividade.

## 9. (Cespe - SEFAZ ES/2013) Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.

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

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

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

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

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

**Comentários**

Vamos analisar cada opção.

a) a administração pública não se limita ao Poder Executivo. Ela envolve também, sob o aspecto subjetivo, todos os demais órgãos da administração direta e indireta encarregados da função administrativa. Ou, sob uma análise formalista, envolve o conjunto de órgãos, *pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam* – **ERRADA**;

b) realmente o Direito Administrativo não se encontra "codificado". Ou seja, não temos o "Código Administrativo" como ocorre em outras disciplinas do direito: "Código Tributário", "Código Civil", "Código Eleitoral", etc. Assim, precisos recorrer a diversas normas esparsas, ou seja, que se encontram espalhadas

pelo direito. Para o estudo do Direito Administrativo, temos importantes artigos na Constituição Federal, várias leis administrativas – Lei 8.112/1990, Lei 8.666/1993, Lei 8.987/1995, Lei 9.784/1992, etc. Temos ainda alguns decretos regulamentares e outras normas infralegais. Enfim, há diversas normas que podem ser utilizadas no Direito Administrativo, mas não há um "código". Todavia, trata-se de um ramo autônomo do direito público, daí o erro da questão – **ERRADA**;

c) o Direito Administrativo regula tanto as relações jurídicas entre servidores e entre estes e os órgãos da administração quanto a relação entre os órgãos e a sociedade – **ERRADA**;

d) em regra, o princípio da indisponibilidade se direciona ao administrador e, além disso, há hipóteses que permitem a alienação de bens – **ERRADA**;

e) finalmente, o nosso gabarito! Em sentido subjetivo, a Administração Pública confunde-se com os próprios sujeitos que integram a estrutura administrativa do Estado, ou seja, "quem" realiza a atividade – **CORRETA**.

**10. (FGV – SEJAP-MA/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**

Segundo Marçal Justen Filho, "a função administrativa é instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais. A função de governo traduz o exercício da soberania da Nação e a definição das decisões políticas mais gerais".

Na mesma linha, Hely Lopes Meirelles ensina que a Administração não pratica atos de governo; pratica apenas os atos de execução.

Nesse contexto, as funções de governo (funções políticas) se inserem na atividade dos Poderes e outros órgãos de cúpula. O governo se relaciona, pois, com a função política de comando, de coordenação, de

direção e de fixação de planos e diretrizes para a atuação estatal (as chamadas políticas públicas). Logo, a função de governo encontra-se no estudo do direito constitucional. A função administrativa, por outro lado, se insere no escopo do direito administrativo. Logo, os itens I e II estão corretos.

Ademais, o conceito de administração pública pode abranger, quando analisada em sentido amplo, a função de governo e a função administrativa. Quando se referir somente a esta última, tratar-se-á do sentido estrito. Logo, o item III também está correto.

Dessa forma, **todos os itens estão corretos**. Desta forma, **o gabarito é a alternativa A**.

**11. (FGV – FBN/2013) Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.**

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

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

**Comentários**

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública abrange os sujeitos que desempenham a função administrativa.

Já em sentido objetivo, material ou funcional corresponde às diversas atividades finalísticas compreendidas na função administrativa.

O enunciado trouxe os dois sentidos, tanto o subjetivo ("órgãos, os agentes"), quanto o objetivo ("as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado"). Assim, **a opção correta é a alternativa C**.

O conceito poderia ser analisado ainda sob o sentido amplo e estrito.

**12. (FGV – TJ-AM/2013) O conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar as funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu, é denominado**

a) Administração Social.

b) Administração Pública.

c) Administração Econômica.

d) Administração Cidadã.

e) Administração Científica.

**Comentários**

Essa é daquelas questões tão óbvias que a gente fica em dúvida se não é pegadinha. A questão apresentou o conceito de administração pública tanto em sentido subjetivo ("conjunto de órgãos, funcionários") quanto em sentido objetivo ("procedimentos" + "realizar as funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu"). **A alternativa correta é a alternativa B**.

**13. (FGV – TJ-AM/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 quadro a seguir vai resumir os conceitos:

| Administração Pública | | |
|---|---|---|
| | **Sentido Amplo** | **Sentido Estrito** |
| **Subjetivo, formal ou orgânico** | Órgãos governamentais e órgãos administrativos | Órgãos administrativos |
| **Objetivo, material ou funcional** | Função política (de governo) e função administrativa | Função administrativa |

O item I está correto, pois, sob o aspecto formal, a Administração Pública envolve as pessoas que realizam a atividade administrativa.

O item II também está correto, uma vez que o aspecto material trata da "atividade administrativa", ou seja, o seu conteúdo.

Por fim, o item III também é correto, já que, o sentido subjetivo trata das pessoas, enquanto o sentido objetivo da atividade desempenhada.

Logo, **todos os itens estão corretos**. Sendo assim, **o gabarito é a alternativa E**.

**14. (Cespe – TCM BA/2018) Direito administrativo é o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins, de utilidade pública.**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 44 (com adaptações).

No fragmento de texto precedente, define-se direito administrativo conforme

a) a escola do serviço público.

b) o critério do Poder Executivo.

c) o critério negativo ou residual.

d) o critério teleológico.

e) o critério da administração pública.

**Comentários**

a) para a **Escola do Serviço Público**, desenvolvida na França, o Direito Administrativo seria o ramo responsável por disciplinar a prestação do serviço público, considerando o conceito em sentido amplo para abranger todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita tal atividade – **ERRADA**;

b) por esse critério, o Direito Administrativo seria o conjunto de princípios disciplinadores da atividade desempenhada pelo Poder Executivo. Tal critério se revela insatisfatório pelo fato de a função administrativa ser desempenhada pelos três Poderes do Estado, e não somente pelo Executivo – **ERRADA**;

c) pelo **critério negativo ou residual**, o Direito Administrativo teria por objeto as atividades desenvolvidas para a consecução dos fins estatais, excluídas a legislação e a jurisdição ou somente esta – **ERRADA**;

d) segundo o qual o Direito Administrativo seria o **conjunto de princípios jurídicos norteadores da atividade do Estado para cumprimento de seus fins de interesse público**. Portanto, o critério referido na questão é o **teleológico** – **CORRETA**;

e) para o critério da Administração Pública, o Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública – **ERRADA**.

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

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

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

c) costumes, jurisprudência e doutrina.

d) lei em sentido amplo, doutrina e costumes.

e) lei em sentido estrito, jurisprudência e doutrina.

**Comentários**

A doutrina apresenta quatro fontes principais do Direito Administrativo: a lei; a jurisprudência; a doutrina e os costumes. Em sentido amplo, a "lei" abrange desde a Constituição até os regulamentos executivos. Já em sentido estrito remete às leis ordinárias, complementares, ou seja, aquelas expedidas pelo Poder Legislativo. Desta forma, o gabarito da questão é a **alternativa A**.

**16. (Cespe – Prefeitura de Belo Horizonte - MG/2017) Considerando as modernas ferramentas de controle do Estado e de promoção da gestão pública eficiente, assinale a opção correta acerca do direito administrativo e da administração pública.**

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

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

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

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

**Comentários**

a) de fato, a administração pública tem o dever de agir, de forma a atender ao interesse da coletividade. Por isso é que nos casos de omissão, poder haver a responsabilização nas esferas civil, penal ou administrativa do agente – **CORRETA**;

b) a previsão o art. º, LXXVIII é de que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação – **ERRADA**;

c) o exercício da função administrativa nos Poderes Legislativo e Judiciário é objeto do Direito Administrativo. Mas a função política ou de governo e o desempenho das competências típicas dos Poderes Legislativo e Judiciário (função normativa e função jurisdicional) estão excluídas desse campo – **ERRADA**;

d) em sentido objetivo, material ou funcional corresponde às diversas atividades finalísticas compreendidas na função administrativa; já no sentido subjetivo, abrange os sujeitos que desempenham a função administrativa – **ERRADA**.

**17. (Cespe – TRE PE/2017) O direito administrativo é**

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

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

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

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

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

**Comentários**

a) o Direito Administrativo está em constante mudança, seja por mudança de leis, da doutrina ou mesmo da nossa jurisprudência. Logo, não é "estanque", mas sim mutável – **ERRADA**;

b) José dos Santos Carvalho Filho destaca que a classificação do direito em "direito público" e "direito privado" está, hoje, superada, uma vez que todo ramo do direito possui, de algum modo, normas de ambos os campos, ora com predomínio de regras de direito público, ora com predomínio de normas de direito privado. Continua o autor afirmando, então, que o "Direito Administrativo se insere no ramo do Direito Público, guardando maior intimidade com o Direito Constitucional, mas também está relacionado com outros ramos. O autor, na sequência, destaca as relações do Direito Administrativo com o Direito Processual, Penal, Tributário, do Trabalho, Civil e Comercial (ou Empresarial). Logo, a alternativa está de acordo com os ensinamentos de Carvalho Filho – **CORRETA**;

c) realmente o Direito Administrativa seria um sub-ramo do direito público, mas não é "subordinado" a ele, mas sim o compõe (faz parte dele) – **ERRADA**;

d) pelo contrário, o Direito Administrativo está inserido com as demais regras e princípios de outros ramos do Direito – **ERRADA**;

e) o Direito Administrativo não regula apenas relações internas entre os agentes e os órgãos estatais, mas também as relações que os particulares pactuam com o Estado, como ocorre no exercício do poder de polícia – **ERRADA**.

**18. (IBADE – IPERON-RO/2017) Aponte a assertiva que caracteriza o regime jurídico-administrativo.**

a) Ordenamento ao qual se sujeita a Administração Pública, tal qual se observa nas relações entre particulares, como manifestação de equidade e justiça entre as partes.

b) Sistema de regras e condutas tão somente vinculadas que o agente público tem em suas mãos no trato jurídico com os administrados.

c) Conjunto de privilégios que colocam a Administração Pública em uma situação de absoluta e inquestionável superioridade jurídica sobre os particulares.

d) Conjunto de regras e princípios que estabelecem o relacionamento jurídico horizontal entre a Administração Pública e os administrados.

e) Baseia-se em dois princípios fundamentais: o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o da indisponibilidade do interesse público pela Administração.

**Comentários**

O regime jurídico administrativo resume-se em dois aspectos: de um lado, estão as prerrogativas, que representam alguns privilégios para a Administração dentro das relações jurídicas; de outro, encontram-se as sujeições, que são restrições de liberdade de ação para a Administração Pública. As prerrogativas e sujeições, conforme ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, traduzem-se, respectivamente, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade do interesse público. Desta forma, **o gabarito da questão é a alternativa E**.

**19. (IBADE – PC-AC/2017) Quanto aos temas órgão público, Estado, Governo e Administração Pública, assinale a alternativa correta.**

a) O denominado "Estado em Rede" tem como uma de suas características marcantes a viabilização da participação do cidadão na atuação administrativa do Estado. Neste contexto, as audiências públicas e as consultas públicas podem ser apontadas como exemplos deste modelo.

b) A noção de órgão público é aplicada apenas ao Poder Executivo, inexistindo órgãos públicos no Poder Judiciário e no Poder Legislativo.

c) Fala-se em Administração Pública Introversa para frisar a relação existente entre Administração Pública e administrados.

d) Governo é pessoa jurídica de direito público que possui aptidão para titularizar direitos e contrair obrigações.

e) A Administração Pública Gerencial, também denominada de racional, tem como uma de suas características marcantes o acentuado controle sobre processos, tendo o concurso público, a licitação, a desapropriação e o processo administrativo disciplinar como alguns de seus institutos ícones.

**Comentários**

Essa questão é daquelas que inicialmente pode assustar, pelo uso de termos não tão usuais, mas que conseguimos resolver por eliminação das demais alternativas. Vamos lá:

a) a teoria do Estado em Rede seria como uma evolução da Administração Gerencial, visando uma gestão pública que atenda aos cidadãos, fomentando a gestão participativa dos recursos públicos, o que se consegue, dentre outros modos, a partir de audiências e consultas públicas – **CORRETA**;

b) os órgãos públicos podem existir em todos os poderes, e não apenas no Executivo – **ERRADA**;

c) quando a Administração se relaciona com os administrados, teremos a chamada administração extroversa, e não introversa, que ocorre quando a Administração se relaciona entre si – **ERRADA**;

d) para Hely Lopes Meirelles, governo "é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente". Dessa forma, o governo atua por meio de atos de soberania ou autonomia política na condução dos negócios públicos – **ERRADA**;

e) a Administração Gerencial surgiu em substituição ao modelo de administração burocrática, e a partir dela, os controles administrativos deixam de ser predominantemente por processos para serem realizados por resultados – **ERRADA**.

**20. (IBADE – PC-AC/2017) Quanto aos temas órgão público, Estado, Governo e Administração Pública, é correto afirmar que:**

a) o órgão público é desprovido de personalidade jurídica. Assim, eventual prejuízo causado pela Assembleia Legislativa do Estado do Acre deve ser imputado ao Estado do Acre.

b) fala-se em Administração Pública Extroversa para frisar a relação existente entre Administração Pública e seu corpo de agentes públicos.

c) um órgão público estadual pode ser criado por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual ou por meio de Portaria de Secretário de Estado, desde que editada por delegação do Governador.

d) a Administração Pública, sob o enfoque funcional, é representada pelos agentes públicos e seus bens.

e) governo democraticamente eleito e Estado são noções intercambiáveis para o Direito Administrativo.

**Comentários**

a) os órgãos são centros de competências, sem personalidade jurídica própria, que atuam, por meio dos agentes nele lotados, em nome da entidade política ou administrativa que a integram – **CORRETA**;

b) fala-se em Administração Pública Introversa para frisar a relação existente entre Administração Pública e seu corpo de agentes públicos – **ERRADA**;

c) a criação dos órgãos públicos deve ocorrer na forma prevista na Constituição, existindo uma disciplina diferente para cada Poder. No caso do Poder Executivo, depende de lei em sentido formal para a criação ou extinção de órgãos públicos da Administração Direta (CF, art. 61, §1º, II, "e"). Nesse caso, a lei será de iniciativa do chefe do Poder Executivo (Presidente, governadores, prefeitos), devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo – **ERRADA**;

d) sob o enfoque subjetivo, a administração pública engloba os agentes que exercem a função administrativa, mas não os seus bens – **ERRADA**;

e) intercambiável significa permutável. A alternativa é confusa, não faz sentido dizer que se poderia permutar a noção de governo democrático com a de Estado – **ERRADA**.

**21. (Cesgranrio – FINEP/2014) Para muitos teóricos, o Bem comum só se realiza no âmbito do Estado. Nesse sentido, Bem comum é entendido como**

a) o que se define por meio da Técnica Administrativa.

b) o que se determina exclusivamente por meio da Gestão Operacional.

c) o que se almeja alcançar em vista da realização pessoal.

d) o fim último da Administração Pública.

e) um objetivo secundário da Administração Pública.

**Comentários**

A supremacia do interesse público fundamenta a existência das prerrogativas ou poderes especiais da Administração Pública, caracterizando-se pela chamada verticalidade nas relações entre a Administração e o particular. Baseia-se na ideia de que o Estado possui a obrigação de atingir determinadas finalidades, que a Constituição e as leis exigem. Assim, esses poderes especiais representam os meios ou instrumentos utilizados para atingir o fim: o interesse público ou o bem comum. Assim, o regime jurídico administrativo resume-se em um conjunto de prerrogativas e sujeições especiais que permitem, de um lado, o alcance da finalidade pública do Estado e, de outro, a preservação dos direitos fundamentais e do patrimônio público. Sendo assim, **o gabarito da questão é a alternativa D**.

**22. (COPS UEL – PC-PR/2010) Assinale a alternativa que indica uma correta conceituação de Estado.**

a) Coletividade política e juridicamente organizada, em uma determinada área territorial, dotada de soberania.

b) Pessoa jurídica de direito privado que regula a atividade e as relações jurídicas da coletividade e a instituição de meios e órgãos relativos à ação dessas pessoas.

c) Existência de governo que tem por objetivo a regulação das atividades sociais e econômicas.

d) Nação que se organiza com o fim específico de preservar usos, costumes e de regular o convívio social.

e) Divisão de um país, dotado de governo próprio, poder legislativo próprio, tendo por incumbência a preservação da ordem pública.

**Comentários**

a) o Estado é a coletividade política e juridicamente organizada, dotado de soberania. É formado pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indispensáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre vontade – **CORRETA**;

b) o Estado é pessoa jurídica de direito público – **ERRADA**;

c) o governo faz parte do conceito de Estado, mas este conceito é mais amplo, alcançando também o povo e o território – **ERRADA**;

d) o conceito apresentado na alternativa é o de nação, que não se confunde com o Estado. A nação é o conjunto humano, que se organiza em um território, ligando-se por aspectos históricos, culturais, linguísticos, mas a nação não goza de soberania – **ERRADA**;

e) a divisão de um país em unidades políticas distintas pode configurar a federação – **ERRADA**.

**23. (FUMARC - PC-MG/2011) Em relação à interação do direito administrativo, com os demais ramos de direito, analise as afirmativas a seguir:**

I. O direito administrativo é que dá mobilidade ao direito constitucional.

II. O direito administrativo tem vínculo com o direito processual civil e penal.

III. As normas de arrecadação de tributos podem ser tidas como de direito administrativo.

IV. A teoria civilista dos atos e negócios jurídicos têm aplicação supletiva aos atos e contratos administrativos.

Marque a alternativa CORRETA.

a) apenas as afirmativas I, II e III estão corretas.

b) apenas as afirmativas II e IV estão corretas.

c) apenas as afirmativas I e II estão corretas.

d) as afirmativas I, II, III e IV estão corretas.

**Comentários**

Questão doutrinária, baseada nos ensinamentos de Carvalho Filho. Sobre cada item, o autor diz o seguinte:

I. O direito administrativo é que dá mobilidade ao direito constitucional – para o autor, os dois ramos estão interligados, de forma que é o Direito Constitucional que dita as bases e os parâmetros do Direito Administrativo – **CORRETA**;

II. O direito administrativo tem vínculo com o direito processual civil e penal – o direito administrativo se relaciona com ambos os ramos, na medida em que prevê normas de processo administrativo e sanções com natureza penal, como na Lei de Licitações, por exemplo – **CORRETA**;

III. As normas de arrecadação de tributos podem ser tidas como de direito administrativo – para o autor, as normas de arrecadação tributária se inserem dentro do Direito Administrativo – **CORRETA**;

IV. A teoria civilista dos atos e negócios jurídicos têm aplicação supletiva aos atos e contratos administrativos – esse é o exato entendimento do autor. Na Lei 8.666/93, por exemplo, temos a previsão de que os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado – **CORRETA**.

Portanto, todas as afirmativas estão corretas. **O gabarito, portanto, é a alternativa D**.

**24. (Fundatec – SEFAZ-RS/2014) Considerando o cenário doutrinário do Direito Administrativo, analise as seguintes assertivas sobre a noção de Administração Pública.**

I. No sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública designa a natureza da atividade ou função desempenhada pelo Estado, com vistas à consecução dos objetivos constitucionais.

II. No sentido subjetivo, formal ou orgânico, a expressão Administração Pública significa o conjunto de entidades e de órgãos públicos integrantes de todo o aparato estatal.

III. Em seu sentido material, a Administração Pública manifesta-se com exclusividade no âmbito do Poder Executivo.

Quais estão corretas?

a) Apenas I.

b) Apenas II

c) Apenas III.

d) Apenas I e II.

e) Apenas II e III.

**Comentários**

A Administração pública em sentido objetivo, material ou funcional corresponde às diversas atividades finalísticas compreendidas na função administrativa. Ou seja, trata-se do conjunto de atividades consideradas próprias da função administrativa. Nesse contexto, considera-se o objeto ou "o que" é realizado, e não "quem". Assim, a assertiva I está correta.

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública abrange os sujeitos que desempenham a função administrativa. Assim, esse critério considera "quem" realiza a atividade administrativa, ou seja, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas aos quais é atribuído o exercício da função administrativa. Assim, a assertiva II está correta.

Quanto à assertiva III, está errada pois sob o aspecto material, podemos identificar a função administrativa em todos os Poderes.

Assim, estão corretas somente as assertivas I e II, **como disposto na alternativa D**.

**25. (Funiversa – IF-AP/2016) No sistema de governo brasileiro, os chefes do Poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) exercem, ao mesmo tempo, as funções administrativa (Administração Pública) e política (governo). No entanto, são funções distintas, com conceitos e objetivos bem definidos. Acerca de Administração Pública e governo, assinale a alternativa correta.**

a) Administração Pública e governo são considerados sinônimos, visto que ambos têm como objetivo imediato a busca da satisfação do interesse coletivo.

b) As ações de Administração Pública têm como objetivo a satisfação do interesse público e são voltadas à execução das políticas públicas.

c) Administração Pública é a atividade responsável pela fixação dos objetivos do Estado, ou seja, nada mais é que o Estado desempenhando sua função política.

d) Governo é o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas de que o Estado dispõe para colocar em prática as políticas públicas.

e) A Administração pratica tanto atos de governo (políticos) como atos de execução das políticas públicas.

**Comentários**

a) os termos não são considerados sinônimos. Enquanto o governo é formado pelos órgãos governamentais superiores, com funções eminentemente políticas, de fixação de diretrizes e elaboração de planos de ação; a administração pública, em sentido estrito, é formada pelos órgãos e entidades administrativas, subalternos, que desempenham funções de execução das decisões e dos planos governamentais – **ERRADA**;

b) enquanto o Governo realiza a fixação de planos e diretrizes para a atuação estatal (as chamadas políticas públicas), a Administração possui a incumbência de executa-las – **CORRETA**;

c) a função política é uma função de Governo, assim como a fixação de políticas públicas – **ERRADA**;

d) esse é o significado de administração pública em sentido subjetivo, formal ou orgânico, segundo o qual esta abrange os sujeitos que desempenham a função administrativa – **ERRADA**;

e) para o Direito Administrativo, interessa o conceito estrito de administração pública, ou seja, não alcançando a função política ou de governo. Segundo ensina Hely Lopes Meirelles, "a Administração não

pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos [...]" – **ERRADA**.

**26. (IBFC – SAEB-BA/2015) Assinale a alternativa que indica a fonte menos relevante para o Direito Administrativo brasileiro entre as enumeradas abaixo.**

a) Constituição Federal.

b) Lei ordinária.

c) Lei complementar.

d) Jurisprudência.

e) Costume.

**Comentários**

A doutrina apresenta quatro fontes principais do Direito Administrativo:

• a lei;

• a jurisprudência;

• a doutrina; e

• os costumes.

Apesar de ainda constar no rol das fontes do Direito Administrativo, os costumes perderam consideravelmente a sua influência, principalmente em consequência do princípio da legalidade. Para a doutrina, o costume só é aplicável como fonte do Direito Administrativo se: (i) for aplicado durante longo período de tempo; (ii) não for contrário à lei; e (iii) existir uma consciência de sua obrigatoriedade. Gabarito, portanto, é a **alternativa E**.

**27. (IBFC – SEPLAG-MG/2014) Indique a fonte do direito que forma o sistema teórico de princípio aplicável ao Direito Positivo, sendo elemento construtivo do Direito Administrativo:**

a) Lei

b) Costume

c) Jurisprudência.

d) Doutrina.

**Comentários**

A doutrina representa as construções e reflexões dos teóricos do Direito, constituindo fonte secundária ou subsidiária do Direito Administrativo. A doutrina é uma importante fonte, servindo como base tanto para elaboração das normas, pelo Poder Legislativo, quanto para sua interpretação, pelo Poder Judiciário, no julgamento de litígios oriundos da aplicação de suas disposições. Assim, nosso gabarito é a alternativa D.

Lei, costume e jurisprudência também são consideradas fontes do Direito Administrativo.

A lei é a fonte principal do Direito Administrativo brasileiro. Para Hely Lopes Meirelles, apenas a Constituição e a lei em sentido estrito são fontes primárias do Direito Administrativo, enquanto os demais atos normativos expedidos pelo Poder Público são apenas fontes secundárias.

A jurisprudência é formada pelo conjunto de decisões de mesmo teor em relação à determinada matéria exaradas pelos tribunais. São decisões reiteradas, repetitivas, sobre determinado assunto, representando a interpretação das normas jurídicas na visão dos Tribunais, possuindo grande potencial de influenciar o Direito Administrativo.

Por fim, o costume é o conjunto de regras informais observadas de forma uniforme e constante pela consciência de sua obrigatoriedade. Desta forma, nosso gabarito é a **alternativa D**.

**28. (IBFC – TRE-AM/2014) "O Direito Administrativo experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico, a partir da":**

a) Constituição de 1934.

b) Constituição de 1891.

c) Constituição de 1988.

d) Constituição de 1824.

**Comentários**

O enunciado da questão reflete os ensinamentos de Maria Sylvia Di Pietro, que diz que "A partir da Constituição de 1934 o Direito Administrativo experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico. Como consequência, cresce a máquina estatal, pela criação de novas pessoas jurídicas públicas quer as de capacidade específica para execução de serviços públicos (autarquias), quer as de capacidade genérica (territórios); paralelamente, aumenta o quadro de funcionários públicos necessários para o atendimento das novas tarefas assumidas pelo Estado". Sendo assim, **nosso gabarito é a alternativa A**.

**29. (IBFC – SEPLAG-MG/2013) "Direito Administrativo é o sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins." O conceito citado no enunciado adotou o critério:**

a) Da Escola do Serviço Público.

b) Das Relações Jurídicas.

c) Do Poder Executivo.

d) Teleológico.

**Comentários**

O critério da Escola do Serviço Público (formada, entre outros, por Duguit, Jèze e Bonnard) defende que o direito público se resume às regras de organização e gestão dos serviços públicos. Considera o serviço público como atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita essa atividade. Mas, dentro dessa mesma escola, havia quem considerasse que o serviço público como uma atividade ou organização, em sentido estrito, abrangendo a atividade material exercida pelo Estado para satisfação de necessidades coletivas, com submissão a regime exorbitante do direito comum.

O critério das relações jurídicas considera o Direito Administrativo como um conjunto de normas que regem as relações entre a Administração e os Administrados.

O critério do poder executivo define o Direito Administrativo através da noção de Poder Executivo. Foi considerado insuficiente, pois mesmo os outros Poderes podem exercer atividade administrativa, além de que o Poder Executivo exerce, além de sua função específica, as funções de governo, que não constituem objeto de estudo do Direito Administrativo.

O critério teleológico é aquele que considera o Direito Administrativo como o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins. Compreende normas que disciplinam a atividade concreta do Estado para consecução de fins de utilidade pública. Esse é o gabarito da questão, portanto. **O gabarito da questão é a alternativa D**.

**30. (IBFC – MPE-SP/2013) Na conceituação do Direito Administrativo, são adotados variados critérios. Dentre estes, NÃO se encontra o critério:**

a) Das relações jurídicas.

b) Teleológico.

c) Do Poder Executivo.

d) Da escola da ordem pública.

e) Negativo ou residual.

**Comentários**

Quanto ao conceito do Direito Administrativo, existem vários doutrinadores que se propuseram a apresentá-lo, a depender de determinados critérios.

a) o critério das relações jurídicas considera o Direito Administrativo como um conjunto de normas que regem as relações entre a Administração e os Administrados – **ERRADA**;

b) o critério teleológico é aquele que considera o Direito Administrativo como o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins. Compreende normas que disciplinam a atividade concreta do Estado para consecução de fins de utilidade pública – **ERRADA**;

c) o critério do poder executivo define o Direito Administrativo através da noção de Poder Executivo. Foi considerado insuficiente, pois mesmo os outros Poderes podem exercer atividade administrativa, além de que o Poder Executivo exerce, além de sua função específica, as funções de governo, que não constituem objeto de estudo do Direito Administrativo – **ERRADA**;

d) o critério da Escola do Serviço Público (formada, entre outros, por Duguit, Jèze e Bonnard) defende que o direito público se resume às regras de organização e gestão dos serviços públicos. Considera o serviço público como atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita essa atividade. Mas, dentro dessa mesma escola, havia quem considerasse que o serviço público como uma atividade ou organização, em sentido estrito, abrangendo a atividade material exercida pelo Estado para satisfação de necessidades coletivas, com submissão a regime exorbitante do direito comum. A alternativa é a incorreta pois errou o nome dessa teoria – **CORRETA**;

e) segundo o critério negativo ou residual, que, segundo Di Pietro, está inteiramente ligado com o teleológico, o Direito Administrativo tem por objeto as atividades desenvolvidas para consecução dos fins estatais, excluídas a legislação e a jurisdição (ou somente esta) – **ERRADA**.

**31. (IBFC – MPE-SP/2013) Conceituando o Direito Administrativo, como sendo o conjunto de princípios que disciplinam a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua atuação, está se adotando o critério:**

a) Do órgão.

b) Das relações sociais do Estado.

c) Da Administração Pública.

d) Da atividade social.

e) Da distinção entre atividade jurídica e social do Estado.

**Comentários**

A questão fala em critérios: do órgão, das relações sociais do Estado, da Administração Pública, da atividade social e da distinção entre atividade jurídica e social do Estado.

Quanto a alternativa A, na verdade não existe um "critério do órgão" para a conceituação do Direito Administrativo. Na verdade, na classificação do objeto do Direito Administrativo, temos o sentido subjetivo da Administração Pública, que abrange as pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, que exercem a função administrativa do Estado; aí entram os órgãos administrativos que integram a Administração Direta, as entidades da Administração Indireta, os agentes públicos.

O critério da Administração Pública trazido na alternativa C diz que o Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública, regendo-a como forma de atividade.

As alternativas B e D também não são a resposta, pois esses critérios não são listados separadamente pela doutrina.

Isso porque, na verdade, o critério é o da distinção entre atividade jurídica e social do Estado, que é o gabarito da questão. Nesse sentido, Mário Masagão e José Cretella Jr. dizem que o Direito Administrativo é conjunto de princípios que disciplinam a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral. Desta forma, **o gabarito é a alternativa E**.

_____

Concluímos por hoje. Em nosso próximo encontro, vamos iniciar o estudo da organização administrativa.

Espero por vocês!

Bons estudos.

***HERBERT ALMEIDA.***

*http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/*


**@profherbertalmeida**


**/profherbertalmeida**


**/profherbertalmeida**

# QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

**1. (FCC/MPU – 2007) A reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influenciando a construção do Direito, sendo também fonte do Direito Administrativo, diz respeito à**

a) jurisprudência.

b) doutrina.

c) prática costumeira.

d) analogia.

e) lei.

**2. (FCC - TRE-RO/2013) Considere as seguintes afirmações a respeito do conceito, abrangência ou possíveis classificações da expressão Administração pública:**

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

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

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

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**3. (CETRO – CONFEF/2012) Em relação aos princípios e conceitos básicos de Direito Administrativo, marque V para verdadeiro ou F para falso e, em seguida, assinale a alternativa que apresenta a sequência correta.**

( ) No Brasil, adota-se a forma republicana de governo caracterizada pela eletividade e temporalidade do mandato do Chefe do Poder Executivo. Este é responsável pelos seus atos governamentais e deles deve prestar contas.

( ) Presidencialismo é uma forma de governo segundo a qual há divisão de poderes que devem ser independentes e harmônicos entre si. Nessa forma de governo, o Presidente da República exerce Chefia de Estado, Chefia de Governo e cumpre mandato fixo.

( ) Estado é pessoa jurídica territorial soberana formada pelos elementos: povo, território e governo soberano.

( ) Tradicionalmente, são conhecidas duas formas de Estado, quais sejam: Estado Unitário e Estado Federado. O Brasil adotou a forma de Estado Federado segundo a qual existe em todo território nacional apenas um poder soberano.

a) V/ F/ F/ F

b) V/ F/ V/ V

c) V/ V/ V/ V

d) F/ F/ V/ V

e) V/ F/ F/ V

**4. (CETRO - CREF 4/2013) Sobre o Direito Administrativo e as funções do Estado, é possível afirmar que**

I. o Direito Administrativo trata dos preceitos que norteiam a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, também denominada Administração.

II. a separação de poderes difundiu-se na formulação de Montesquieu, segundo a qual se distinguiam 3 (três) funções estatais – legislação, execução e jurisdição – que deveriam ser atribuídas a 3 (três) órgãos distintos e independentes entre si.

III. ao Legislativo cabe a função de elaborar leis, ao Executivo incumbe executá-las e ao Judiciário cabe decidir sobre os conflitos que se verificam entre os indivíduos, dizendo, ao final, de quem é o direito.

IV. o Direito Administrativo se inclui entre os ramos do direito privado e começou a se formar nas primeiras décadas do século XIX.

É correto o que está contido em

a) I, apenas

b) I e II, apenas.

c) I, II e III, apenas.

d) II e III, apenas.

e) II, III e IV, apenas.

**5. (CETRO - ANVISA/2013) Em relação ao Estado, é correto afirmar que:**

I. é constituído de 3 (três) elementos indissociáveis: povo, território e governo soberano.

II. sob o ângulo que o considera um ente personalizado, ele só pode atuar no campo do Direito Público.

III. sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.

IV. O Estado brasileiro, atualmente, adota a teoria da dupla personalidade, mantendo tanto a personalidade de Direito Público quanto a de Direito Privado.

É correto o que está contido em:

a) I, II e III, apenas.

b) I, II, III e IV.

c) I e III, apenas.

d) II e IV, apenas.

e) IV, apenas.

**6. (Cespe - SEGER ES/2013) Acerca de governo, Estado e administração pública, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**7. (Cespe - TRE-MS/2013) Em relação ao objeto e às fontes do direito administrativo, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**8. (Cespe - SEGER ES /2013) Com base na doutrina sobre a teoria geral do direito administrativo, assinale a opção correta.**

a) A aprovação, pelo Poder Legislativo, de lei que conceda pensão vitalícia à viúva de ex-combatente, embora constitua formalmente ato legislativo, caracteriza materialmente o exercício de função administrativa.

b) De acordo com a doutrina, o aspecto objetivo formal da função do Estado diz respeito aos sujeitos ou agentes da função pública.

c) O Estado, por gerir o interesse da sociedade, somente pode exercer sua função administrativa sob o regime do direito público.

d) O princípio da indisponibilidade do interesse público, voltado ao administrado, diz respeito à impossibilidade de alienação do bem público quando o particular lhe detiver a posse.

e) De acordo com a doutrina majoritária, não existe exclusividade no exercício das funções pelos poderes da República. Assim, o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo.

**9. (Cespe - SEFAZ ES/2013) Acerca do direito administrativo, assinale a opção correta.**

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

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

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

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

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

**10. (FGV – SEJAP-MA/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.

**11. (FGV – FBN/2013) Administração Pública é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.**

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

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

**12. (FGV – TJ-AM/2013) O conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar as funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu, é denominado**

a) Administração Social.

b) Administração Pública.

c) Administração Econômica.

d) Administração Cidadã.

e) Administração Científica.

**13. (FGV – TJ-AM/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. (Cespe – TCM BA/2018) Direito administrativo é o sistema dos princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins, de utilidade pública.**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 44 (com adaptações).

No fragmento de texto precedente, define-se direito administrativo conforme

a) a escola do serviço público.

b) o critério do Poder Executivo.

c) o critério negativo ou residual.

d) o critério teleológico.

e) o critério da administração pública.

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

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

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

c) costumes, jurisprudência e doutrina.

d) lei em sentido amplo, doutrina e costumes.

e) lei em sentido estrito, jurisprudência e doutrina.

**16. (Cespe – Prefeitura de Belo Horizonte - MG/2017) Considerando as modernas ferramentas de controle do Estado e de promoção da gestão pública eficiente, assinale a opção correta acerca do direito administrativo e da administração pública.**

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

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

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

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

**17. (Cespe – TRE PE/2017) O direito administrativo é**

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

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

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

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

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

**18. (IBADE – IPERON-RO/2017) Aponte a assertiva que caracteriza o regime jurídico-administrativo.**

a) Ordenamento ao qual se sujeita a Administração Pública, tal qual se observa nas relações entre particulares, como manifestação de equidade e justiça entre as partes.

b) Sistema de regras e condutas tão somente vinculadas que o agente público tem em suas mãos no trato jurídico com os administrados.

c) Conjunto de privilégios que colocam a Administração Pública em uma situação de absoluta e inquestionável superioridade jurídica sobre os particulares.

d) Conjunto de regras e princípios que estabelecem o relacionamento jurídico horizontal entre a Administração Pública e os administrados.

e) Baseia-se em dois princípios fundamentais: o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o da indisponibilidade do interesse público pela Administração.

**19. (IBADE – PC-AC/2017) Quanto aos temas órgão público, Estado, Governo e Administração Pública, assinale a alternativa correta.**

a) O denominado "Estado em Rede" tem como uma de suas características marcantes a viabilização da participação do cidadão na atuação administrativa do Estado. Neste contexto, as audiências públicas e as consultas públicas podem ser apontadas como exemplos deste modelo.

b) A noção de órgão público é aplicada apenas ao Poder Executivo, inexistindo órgãos públicos no Poder Judiciário e no Poder Legislativo.

c) Fala-se em Administração Pública Introversa para frisar a relação existente entre Administração Pública e administrados.

d) Governo é pessoa jurídica de direito público que possui aptidão para titularizar direitos e contrair obrigações.

e) A Administração Pública Gerencial, também denominada de racional, tem como uma de suas características marcantes o acentuado controle sobre processos, tendo o concurso público, a licitação, a desapropriação e o processo administrativo disciplinar como alguns de seus institutos ícones.

**20. (IBADE – PC-AC/2017) Quanto aos temas órgão público, Estado, Governo e Administração Pública, é correto afirmar que:**

a) o órgão público é desprovido de personalidade jurídica. Assim, eventual prejuízo causado pela Assembleia Legislativa do Estado do Acre deve ser imputado ao Estado do Acre.

b) fala-se em Administração Pública Extroversa para frisar a relação existente entre Administração Pública e seu corpo de agentes públicos.

c) um órgão público estadual pode ser criado por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual ou por meio de Portaria de Secretário de Estado, desde que editada por delegação do Governador.

d) a Administração Pública, sob o enfoque funcional, é representada pelos agentes públicos e seus bens.

e) governo democraticamente eleito e Estado são noções intercambiáveis para o Direito Administrativo.

**21. (Cesgranrio – FINEP/2014) Para muitos teóricos, o Bem comum só se realiza no âmbito do Estado. Nesse sentido, Bem comum é entendido como**

a) o que se define por meio da Técnica Administrativa.

b) o que se determina exclusivamente por meio da Gestão Operacional.

c) o que se almeja alcançar em vista da realização pessoal.

d) o fim último da Administração Pública.

e) um objetivo secundário da Administração Pública.

**22. (COPS UEL – PC-PR/2010) Assinale a alternativa que indica uma correta conceituação de Estado.**

a) Coletividade política e juridicamente organizada, em uma determinada área territorial, dotada de soberania.

b) Pessoa jurídica de direito privado que regula a atividade e as relações jurídicas da coletividade e a instituição de meios e órgãos relativos à ação dessas pessoas.

c) Existência de governo que tem por objetivo a regulação das atividades sociais e econômicas.

d) Nação que se organiza com o fim específico de preservar usos, costumes e de regular o convívio social.

e) Divisão de um país, dotado de governo próprio, poder legislativo próprio, tendo por incumbência a preservação da ordem pública.

**23. (FUMARC - PC-MG/2011) Em relação à interação do direito administrativo, com os demais ramos de direito, analise as afirmativas a seguir:**

I. O direito administrativo é que dá mobilidade ao direito constitucional.

II. O direito administrativo tem vínculo com o direito processual civil e penal.

III. As normas de arrecadação de tributos podem ser tidas como de direito administrativo.

IV. A teoria civilista dos atos e negócios jurídicos têm aplicação supletiva aos atos e contratos administrativos.

Marque a alternativa CORRETA.

a) apenas as afirmativas I, II e III estão corretas.

b) apenas as afirmativas II e IV estão corretas.

c) apenas as afirmativas I e II estão corretas.

d) as afirmativas I, II, III e IV estão corretas.

**24. (Fundatec – SEFAZ-RS/2014) Considerando o cenário doutrinário do Direito Administrativo, analise as seguintes assertivas sobre a noção de Administração Pública.**

I. No sentido objetivo, material ou funcional, a Administração Pública designa a natureza da atividade ou função desempenhada pelo Estado, com vistas à consecução dos objetivos constitucionais.

II. No sentido subjetivo, formal ou orgânico, a expressão Administração Pública significa o conjunto de entidades e de órgãos públicos integrantes de todo o aparato estatal.

III. Em seu sentido material, a Administração Pública manifesta-se com exclusividade no âmbito do Poder Executivo.

Quais estão corretas?

a) Apenas I.

b) Apenas II

c) Apenas III.

d) Apenas I e II.

e) Apenas II e III.

**25. (Funiversa – IF-AP/2016) No sistema de governo brasileiro, os chefes do Poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) exercem, ao mesmo tempo, as funções administrativa (Administração Pública) e política (governo). No entanto, são funções distintas, com conceitos e objetivos bem definidos. Acerca de Administração Pública e governo, assinale a alternativa correta.**

a) Administração Pública e governo são considerados sinônimos, visto que ambos têm como objetivo imediato a busca da satisfação do interesse coletivo.

b) As ações de Administração Pública têm como objetivo a satisfação do interesse público e são voltadas à execução das políticas públicas.

c) Administração Pública é a atividade responsável pela fixação dos objetivos do Estado, ou seja, nada mais é que o Estado desempenhando sua função política.

d) Governo é o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas de que o Estado dispõe para colocar em prática as políticas públicas.

e) A Administração pratica tanto atos de governo (políticos) como atos de execução das políticas públicas.

**26. (IBFC – SAEB-BA/2015) Assinale a alternativa que indica a fonte menos relevante para o Direito Administrativo brasileiro entre as enumeradas abaixo.**

a) Constituição Federal.

b) Lei ordinária.

c) Lei complementar.

d) Jurisprudência.

e) Costume.

**27. (IBFC – SEPLAG-MG/2014) Indique a fonte do direito que forma o sistema teórico de princípio aplicável ao Direito Positivo, sendo elemento construtivo do Direito Administrativo:**

a) Lei

b) Costume

c) Jurisprudência.

d) Doutrina.

**28. (IBFC – TRE-AM/2014) "O Direito Administrativo experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico, a partir da":**

a) Constituição de 1934.

b) Constituição de 1891.

c) Constituição de 1988.

d) Constituição de 1824.

**29. (IBFC – SEPLAG-MG/2013) "Direito Administrativo é o sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins." O conceito citado no enunciado adotou o critério:**

a) Da Escola do Serviço Público.

b) Das Relações Jurídicas.

c) Do Poder Executivo.

d) Teleológico.

**30. (IBFC – MPE-SP/2013) Na conceituação do Direito Administrativo, são adotados variados critérios. Dentre estes, NÃO se encontra o critério:**

a) Das relações jurídicas.

b) Teleológico.

c) Do Poder Executivo.

d) Da escola da ordem pública.

e) Negativo ou residual.

**31. (IBFC – MPE-SP/2013) Conceituando o Direito Administrativo, como sendo o conjunto de princípios que disciplinam a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua atuação, está se adotando o critério:**

a) Do órgão.

b) Das relações sociais do Estado.

c) Da Administração Pública.

d) Da atividade social.

e) Da distinção entre atividade jurídica e social do Estado.

# GABARITO




| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. A | 11. C | 21. D | 31. E |
| 2. A | 12. B | 22. A | |
| 3. B | 13. E | 23. D | |
| 4. C | 14. D | 24. D | |
| 5. C | 15. A | 25. B | |
| 6. C | 16. A | 26. E | |
| 7. D | 17. B | 27. D | |
| 8. A | 18. E | 28. A | |
| 9. E | 19. A | 29. D | |
| 10. A | 20. A | 30. D | |

# REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

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

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

# 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.**