Estratégia
CONCURSOS

Aul

Direito Administrativo p/ TJ-RS (Juiz de Direito)

Professor: Erick Alves

**Olá pessoal!**

É com grande satisfação que recebi o convite do Estratégia Concursos para ministrar este curso de **Direito Administrativo**, especialmente formatado para o concurso de **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – Cargo: Juiz Substituto.**

Antes de passar as demais características do curso, vou me apresentar. Meu nome é **Erick Alves**. Atualmente, ocupo o cargo de **Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU),** aprovado em 6º lugar no concurso de 2007. Além disso, sou professor do Estratégia Concursos nas disciplinas Direito Administrativo, Controle Externo e Discursivas, sempre com ótima avaliação dos alunos (**índice de satisfação acima de 95%**). Ficarei responsável pela parte escrita do curso.

As vídeo aulas do curso serão ministradas pelo **Prof. Renato Borelli**, que atualmente é **Juiz Federal Substituto** junto ao TRF1, com atuação na 20ª Vara Federal de Brasília. O Prof. Renato Borelli tem vasta experiência na área jurídica: já foi Juiz Federal Substituto do TRF 5, advogado privado, advogado público (DPE-PA) e assessor de Desembargador Federal (TRF 1) e de Ministro (STJ).

Este será um curso de **teoria** e **exercícios comentados.**

A **metodologia** das aulas contempla, em cada tópico, a exposição da teoria seguida da resolução e comentário de questões de prova sobre o assunto. **Nos comentários, pode haver explicações novas**. **Assim, teoria e questões se complementam**.

Procurarei, sempre que possível, selecionar e comentar questões recentes. Eventualmente, porém, veremos questões mais antigas que possam ajudar na compreensão dos tópicos. Em média, teremos de **40 a 50 questões comentadas por aula**.

Para facilitar a revisão da matéria, todas as aulas do curso serão finalizadas com um **Resumão** do conteúdo, na forma de tópicos e esquemas, além de uma lista das questões que foram comentadas, seguidas do gabarito.

Caso reste alguma dúvida em relação ao **conteúdo** que não tenha sido esclarecida na aula, não hesite em postá-la no **fórum de dúvidas**. A possibilidade de interação com o professor é um dos diferenciais dos

cursos em PDF; portanto, não deixe de utilizar essa importante ferramenta!

Ressalto que, no fórum de dúvidas, contarei com a ajuda de uma equipe de especialistas na matéria.

O curso será desenvolvido em **17 aulas, mais a demonstrativa**, de acordo com o **cronograma** apresentado a seguir:

| | | |
|---|---|---|
| **Aula 00** | **Disponível** | 1. A Formação Histórica do Direito Administrativo. 2. A Constitucionalização do Direito Administrativo. |
| **Aula 01** | **10/10/2017** | 4. Princípios da Administração Pública. |
| **Aula 02** | **15/10/2017** | 3.Administração Pública Direta. Descentralização e Desconcentração. Órgãos Públicos. Administração Pública Indireta. Autarquias. Agências Reguladoras. Fundações Públicas. Empresas Públicas. Sociedades de Economia Mista. Consórcio Público. |
| **Aula 03** | **20/10/2017** | 5. Poderes Administrativos. Normativo. Disciplinar. Hierárquico. Discricionariedade Administrativa. Poder de Polícia. |
| **Aula 04** | **25/10/2017** | 17.Servidores Públicos. Agentes Públicos. Classificação dos Agentes Públicos. Cargo Público, Emprego Público e Função Pública. Normas Constitucionais Aplicáveis. Aposentadoria. Direitos e Deveres. Responsabilidade. |
| **Aula 05** | **30/10/2017** | 6.Ato Administrativo. Conceito. Requisitos de legalidade. Atributos. Elementos. Classificação. Espécies. Extinção. Revogação. Invalidação. |
| **Aula 06** | **05/11/2017** | 6.Ato Administrativo. Conceito. Requisitos de legalidade. Atributos. Elementos. Classificação. Espécies. Extinção. Revogação. Invalidação (continuação) |
| **Aula 07** | **10/11/2017** | 8.Contratos Administrativos. Características. Rescisão. Modalidades. Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato Administrativo. |
| **Aula 08** | **15/11/2017** | 9.Licitações. Princípios. Dispensa e Inexigibilidade. Modalidades. Procedimento. Invalidação e Revogação. Recursos Administrativos. Regime Diferenciado de Contratação. Lei no 10.520 (Pregão) e Lei no 12.462/2011. |

| | | |
|---|---|---|
| **Aula 09** | **20/11/2017** | 15.Responsabilidade Extracontratual do Estado. Evolução. Fundamentos da Responsabilidade do Estado. Causas Excludentes e Atenuantes da Responsabilidade do Estado. Responsabilidade do Estado por Omissão. Responsabilidade do Estado e Atos do Poder Legislativo. Responsabilidade do Estado e Atos Jurisdicionais. |
| **Aula 10** | **25/11/2017** | 10.Serviços Públicos. Conceito. Os Serviços Públicos na Constituição Federal. Obra Pública. Concessão, Permissão e Autorização. A Parceria Público-Privada. |
| **Aula 11** | **30/11/2017** | 7. Processo Administrativo. Conceito. Modalidades. Princípios. Fases do Processo Administrativo. Lei de Processo Administrativo Federal, Lei no 9.784/99. Lei no 12.527/2011, Lei de Acesso às Informações. |
| **Aula 12** | **05/12/2017** | 16.Controle da Administração Pública. Controle externo. Controle interno. Conselho Nacional de Justiça. Tribunal de Contas. Competências. Composição. Controle Administrativo. Controle Legislativo. Controle Jurisdicional. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. |
| **Aula 13** | **10/12/2017** | 12.Bens Públicos. Classificação. Regime Jurídico dos Bens Públicos. Aquisição e Alienação. Uso de Bens Públicos por Particulares. Bens Públicos em Espécie. |
| **Aula 14** | **15/12/2017** | 11.Restrições do Estado sobre a Propriedade Privada. Modalidades. Limitação Administrativa. Ocupação Administrativa. Requisição Administrativa. Tombamento. Servidão Administrativa. Desapropriação. |
| **Aula 15** | **20/12/2017** | 18.Improbidade Administrativa. Evolução da Legislação. Lei de Improbidade Administrativa. Atos de Improbidade Administrativa. Sanções por Ato de Improbidade Administrativa. Procedimentos Administrativo e Judicial. |
| **Aula 16** | **25/12/2017** | 19. Responsabilidade Administrativa e Civil de Pessoas Jurídicas pela prática de Atos Contra a Administração Pública. Atos Lesivos à Administração Pública. Responsabilidade Administrativa. Processo Administrativo de Responsabilização. Acordo de Leniência. Responsabilidade Judicial. Cadastro Nacional das Empresas Punidas. Lei no 12.846/2013, Lei Anticorrupção. |

| Aula 17 | 30/12/2017 | Jurisprudência dos Tribunais Superiores |
|---|---|---|

Dito isso, ressalto as características principais de nosso curso:

- **Conteúdo teórico completo e atualizado**, apresentado de forma **clara**, **objetiva e com exemplos**;
- **Grande variedade de questões resolvidas e comentadas;**
- **Resumo de todas as aulas, apresentado na forma de tópicos e esquemas;**
- **Contato com o professor via fórum para retirada de dúvidas.**

Enfim, espero que você aproveite o curso, tire todas as suas dúvidas, estude bastante e, na hora da prova, resolva as questões com confiança. Desse modo, todo o esforço empregado nessa fase preparatória será recompensado com a alegria que acompanha a aprovação, a qual espero compartilhar com você!

***Aos estudos!***

WhatsApp **(61) 99322 8021**

Neste número, o **Prof. Erick Alves** e a **Prof. Érica Porfírio** disponibilizam **dicas**, **materiais** e **informações** sobre **Direito Administrativo**.

É um projeto **GRATUITO** e para **TODOS**! Não fique de fora!!

Basta **adicionar** nosso número no seu WhatsApp e nos mandar a mensagem **"Direito Administrativo"**.

## OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

Este curso é protegido por **direitos autorais** (copyright), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

**Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos**.

Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site **Estratégia Concursos** ;-)

# AULA 00 (demonstrativa)

Bom, na Aula 00, que além de aula demonstrativa da metodologia é também a primeira do curso, nosso objetivo será percorrer os conceitos que fornecem a base para o estudo do Direito Administrativo.

Para tanto, seguiremos o seguinte sumário:

## SUMÁRIO

**Administração Pública** ..... **7**
Estado ..... 7
Governo ..... 15
Administração Pública ..... 20
**Direito Administrativo** ..... **33**
Direito privado e direito público ..... 33
Conceito de Direito Administrativo ..... 36
Objeto do Direito Administrativo ..... 41
Fontes de Direito Administrativo ..... 51
Sistemas Administrativos ..... 63
Sistema Administrativo Brasileiro ..... 65
Regime jurídico-administrativo ..... 69
**RESUMÃO DA AULA** ..... **87**
**Questões comentadas na Aula** ..... **90**
**Gabarito** ..... **102**

**Vamos então?**

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

## ESTADO

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

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

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

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

Em seguida, vamos estudar todos esses aspectos da organização do Estado. Antes, porém, vamos aprender como a doutrina o define.

## Conceito de Estado

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

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

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

---

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

---

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

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

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

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

## Elementos do Estado

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

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

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

## Poderes de Estado

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

Tais poderes figuram de forma expressa na nossa Constituição:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Judiciário, por sua vez, cuja função típica é a **jurisdicional**, exerce a **função legislativa** ao elaborar os regimentos internos dos Tribunais (CF, art. 96, I, "a"); desempenha, ainda, a **função administrativa**,

quando organiza seus serviços (CF, art. 96, I e II) ou quando exerce a gestão de seus bens, pessoal e serviços.

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

***Nosso ordenamento jurídico não admite o exercício da função judicial pelo Poder Executivo***. Conforme ensina Carvalho Filho, a função jurisdicional típica, assim considerada aquela capaz de resolver conflitos com o cunho de **definitividade** (*res judicata* ou coisa julgada), é praticamente monopolizada pelo Judiciário, e só em casos excepcionais, expressamente mencionados na Constituição, ela é desempenhada pelo Legislativo.

Isso porque entre nós, como veremos ainda nesta aula, vige o princípio da **inafastabilidade da tutela jurisdicional** (CF, art. 5º, XXXV), pelo qual qualquer interessado pode sempre buscar seus direitos junto ao Judiciário. Assim, ainda que o Executivo solucione contendas em processos administrativos de sua competência, estas não constituirão coisa julgada, em sentido estrito, eis que poderão ser levadas à apreciação do Judiciário.

No entanto, frise-se que existem doutrinadores, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Melo, a defender que o Executivo *exerce jurisdição, porém **sem definitividade***, ou, dizendo de outra forma, com definitividade apenas no âmbito da própria Administração, formando a chamada **coisa julgada administrativa**. Como exemplo, têm-se os processos perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que tem competência para julgar as infrações contra a ordem econômica ou os processos de questionamento tributário submetidos aos chamados "Conselhos de Contribuintes[1]".

Em suma, o ponto a ressaltar para o estudo do Direito Administrativo é que, no Brasil, **todos os Poderes exercem atividades de natureza administrativa**, e não apenas o Poder Executivo. Em outras palavras, a Administração Pública brasileira não se restringe ao Poder Executivo. No

[1] Celso Antônio Bandeira de Melo (2010, p. 34).

Legislativo, por exemplo, existem as chamadas "Mesas", tais como a Mesa da Câmara dos Deputados ou a Mesa do Senado Federal, órgãos administrativos responsáveis pela gestão dos bens, serviços e pessoal das casas legislativas. De forma semelhante, no Judiciário, existem as denominadas "Secretarias", que desempenham as funções administrativas dos tribunais em geral. Como veremos mais adiante, seja qual for o órgão que exerça atividade administrativa, sempre deverá observar as regras e princípios norteadores do Direito Administrativo.

## Formas de Estado

O Estado pode se organizar politicamente na forma de:

- Estado unitário
- Estado federado (complexo ou composto)

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

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

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

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

Destaque-se que, nos Estados federados, ainda existe um poder central, que cuida das matérias de interesse predominantemente nacional (no Brasil, é a União). A peculiaridade é que, diferentemente dos Estados

unitários, nos Estados federados outras esferas[2] também possuem poder político e autonomia para exercer competências de interesse regional e local (no Brasil, exercidas pelos Estados-membros, municípios e Distrito Federal).

Cuidado para não confundir os conceitos de **federação** e **confederação**.

Carvalho Filho ensina que, na **confederação**, existe uma aliança entre vários Estados soberanos, resultando daí um vinculo caracterizado pela fragilidade e instabilidade. Na **federação**, ao contrário, os entes integrantes do regime se associam numa união indissolúvel, como forma de dar à unidade resultante preponderância sobre as partes que a formam.

Ademais, na **confederação**, *todos os membros seriam soberanos*; já na **federação**, *apenas o Estado em si (Estado Federal) detém soberania*.

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

---

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

---

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

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

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

Orgânicas Municipais); no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.

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

## GOVERNO

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

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

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

### Sistema de governo

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

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

A característica marcante do **presidencialismo** é a **independência** entre os Poderes. O Presidente da República exerce plenamente a chefia do Poder Executivo, **acumulando** as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. Ademais, cumpre **mandato fixo**, sem precisar

depender da confiança do Poder Legislativo para sua investidura ou para o exercício do cargo. Por sua vez, o Poder Legislativo não está sujeito a ser dissolvido pelo Executivo, uma vez que seus membros são eleitos para um período certo de tempo.

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

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

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

## Forma de governo

A forma de governo depende da maneira como ocorre a **instituição** e a **transmissão** do poder na sociedade e como se dá a **relação entre governantes e governados**[3]. Pode ser:

- República.
- Monarquia.

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

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

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

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

*****

**Vamos ver como esses assuntos são cobrados em prova?**

ESSA CAI na prova!

**1. (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.

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

**Gabarito: Errado**

**2. (Cespe – 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.

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

**Gabarito: Certo**

**3. (Cespe – PC/BA 2013)** A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.

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

**Gabarito: Certo**

**4. (Cespe – 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.

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

**Gabarito: Errado**

**5. (Cespe – 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.

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

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

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

**Gabarito: Errado**

**6. (ESAF – Ministério da Fazenda 2013)** Assinale a opção incorreta.

a) O sistema de freios e contrapesos não importa em subordinação de um poder a

outro, mas diz respeito a mecanismos de limitação de um poder pelo outro previstos constitucionalmente, de modo a assegurar a harmonia e o equilíbrio entre eles.

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

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

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

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

**Comentários:**

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

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

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "d"**

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em **sentido estrito**, o conceito de administração pública envolve todo o aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas. Contrapõe-se, portanto, ao conceito de Governo: enquanto este **estabelece**, aquela **executa** as políticas públicas. Nas palavras de Hely Lopes Meireles, *"a Administração não pratica **atos de governo**; pratica tão-somente, **atos de execução**, os chamados **atos administrativos**, com poderes de decisão limitados a atribuições de natureza executiva, conforme definidos em lei"*.

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

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

## Administração pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico

Administração Pública em sentido formal, subjetivo ou orgânico significa o conjunto de **agentes**, **órgãos** e **pessoas jurídicas** que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas[4].

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

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

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo defendem que, quando se adota o sentido formal ou subjetivo, a rigor, só podem ser considerados Administração Pública aqueles sujeitos que nosso direito assim considera, não importa a atividade que exerçam. Assim, segundo os autores, de acordo com nosso ordenamento jurídico[5] a Administração Pública seria integrada exclusivamente pelos *órgãos da administração direta* (Ministérios, Secretarias, Mesas etc.) e pelas *entidades da administração indireta* (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), e *por mais ninguém*.

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

Não obstante, frise-se que a maioria da doutrina não faz essa distinção, e simplesmente define a Administração Pública em sentido subjetivo como o *"conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado[6]"*.

---

[4] Carvalho Filho (2014, p. 11).
[5] Decreto-Lei nº 200/1967.
[6] *e.g.* Di Pietro (2009, p. 57).

## Administração pública em sentido material, objetivo ou funcional

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

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

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

Quanto ao último item acima ("intervenção"), importante ressaltar que alguns autores[7] não consideram atividade de administração pública em sentido material a intervenção direta do Estado na economia (Estado-empresário). Isso porque, quando atua nessas condições, o Estado está **predominantemente sujeito ao regime de direito privado**, exercendo

[7] *e.g.* Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 21).

atividade econômica em sentido estrito, isto é, em igualdade de condições com os particulares. Para esses autores, as atividades de administração pública em sentido material seriam somente aquelas desempenhadas **sob regime predominantemente de direito público**[8].

ESSA CAI na prova!

**7. (Cespe – Sefaz/ES 2008)** Define-se, como administração pública externa ou extroversa, a atividade desempenhada pelo Estado, como, por exemplo, a regulação, pela União, da atividade de aviação civil pelas respectivas concessionárias.

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

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

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

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

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

**Por outro lado, quando a Administração se relaciona entre si, ou seja,**

[8] Não se preocupe. Veremos os conceitos de direito público e de direito privado já no próximo tópico.

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

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

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

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

**Gabarito: Certo**

**8. (Cespe – AE/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.

**Comentário: Vamos analisar cada alternativa, buscando a opção correta:**

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

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

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

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

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

**pessoal por meio de concurso público.**

**Gabarito: alternativa "c"**

**9. (Cespe – TCE/RN 2015)** As pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público e integram a administração pública em sentido subjetivo.

**Comentário: De fato, as pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público. Seria o caso, por exemplo, da pessoa que espontaneamente auxilia os bombeiros a resgatar vítimas de uma enchente. Porém, não é correto afirmar que tais pessoas integram a administração pública em sentido subjetivo, pois não existe lei que contenha tal previsão. Aqui, percebe-se que a banca adotou o conceito formal de administração pública, pelo qual a administração pública só é composta por aquelas pessoas, órgãos e entidades previstos em lei, que seriam, basicamente, a administração direta e indireta e respectivos agentes.**

**Gabarito: Errado**

**10. (Cespe – TCU 2015)** O poder de polícia e os serviços públicos são exemplos de atividades que integram o conceito de administração pública sob o critério material.

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

**Gabarito: Certo**

**11. (Cespe – MPOG 2015)** Administração pública, em sentido amplo, abrange o exercício da função política e da função administrativa, estando ambas as atividades subordinadas à lei.

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

**Gabarito: Certo**

**12. (Cespe – 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.

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

**Gabarito: Certo**

**13. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)** Na sua acepção formal, entende-se governo como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.

**Comentário: Quando se fala em administração pública ou governo em sentido "formal" deve-se pensar em "sujeitos" (*quem*), ou seja, órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Portanto, correta a assertiva.**

**Gabarito: Certo**

**14. (Cespe – Ministério Integração Nacional 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.

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

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

**Gabarito: Errado**

**15. (ESAF – RFB – Auditor 2005)** Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

a) a atividade administrativa.

b) o poder de polícia administrativa.

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

d) o serviço público.

e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

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

**Gabarito: alternativa "c"**

**16. (ESAF – PGFN 2003)** Assinale, entre os atos abaixo, aquele que não pode ser considerado como de manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material.

a) Concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano.

b) Desapropriação para a construção de uma unidade escolar.

c) Interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais.

d) Nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público.

e) Concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado.

**Comentário: Quando se refere a "manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material", vê-se que a banca faz alusão ao conceito de Administração Pública em seu sentido objetivo, material ou funcional. Ou seja, aquele que considera a *natureza* das atividades exercidas (*o que*), as quais podem ser atividades de: polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção. Vamos ver então qual ato, dentre os mencionados nas alternativas, não se enquadra em nenhuma dessas categorias de atividade:**

**(a) A *concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano* é atividade de serviço público, pois é ato que tem por fim satisfazer necessidades coletivas, no caso, executado por particulares**

**delegatários.**

**(b) A *desapropriação para a construção de uma unidade escolar* é atividade de polícia administrativa, pois constitui ato administrativo que implica restrição a direitos individuais (no caso, o direito de propriedade) em prol do interesse da coletividade.**

**(c) A *interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais* também é atividade de polícia administrativa, pois constitui sanção pelo descumprimento a normas de postura, as quais condicionam, isto é, impõem regras para o exercício de direitos individuais (no caso, o direito ao livre exercício de atividade econômica).**

**(d) A *nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público* não se enquadra em nenhuma das atividades finalísticas próprias de administração púbica em sentido material, eis que refere a uma atividade introversa, ou seja, que ocorre no interior da Administração, de caráter instrumental e não finalístico, servindo como um meio para se atingir o fim de satisfazer o interesse coletivo. Portanto, a alternativa "d" é o gabarito.**

**(e) A *concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado* é atividade de fomento, pois constitui atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público.**

**Gabarito: alternativa "d"**

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

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

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

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

Está correto o que consta APENAS em

a) I e II.

b) III.

c) I.

d) II.

e) II e III.

**Comentários: Vamos analisar cada alternativa:**

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

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

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

**Gabarito: alternativa "a"**

**18. (FCC – TRE/SP 2012)** Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como

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

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

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

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

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

**Comentário: Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas ao qual a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Portanto, correta a**

**alternativa "b". A alternativa "a" é o conceito de administração pública em sentido objetivo; a opção "c" apresenta o conceito de administração direta, enquanto a alternativa "d", de administração indireta; por fim, a alternativa "e" expõe a definição de empresa pública. Todos esses conceitos serão melhor desenvolvidos nas aulas específicas do nosso curso.**

**Gabarito: alternativa "b"**

**19. (FCC – TRF4 2010)** Na administração pública, a ação referente ao desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade, é denominada

a) funcional.
b) institucional.
c) operacional.
d) conceitual.
e) interpessoal.

**Comentário: Segundo a doutrina de Helly Lopes Meireles, Administração Pública:**

> *Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral;* ***em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade****.*

**Portanto, correta a opção "c".**

**Gabarito: alternativa "c"**

**20. (FGV – SEJAP 2013)** A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

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

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

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

Assinale:

a) se todas as afirmativas estiverem corretas.

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

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

d) se somente a afirmativa II estiver correta.

e) se somente a afirmativa III estiver correta.

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

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

**Pelo exposto, todas as afirmativas apresentadas estão corretas.**

**Gabarito: alternativa "a"**

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

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

a) Objetivo e funcional.

b) Material e funcional.

c) Objetivo e subjetivo.

d) Subjetivo e orgânico.

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

**Gabarito: alternativa "c"**

*****

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

***Vamos lá?***

# DIREITO ADMINISTRATIVO

## DIREITO PRIVADO E DIREITO PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a prestação de serviços públicos e demais atividades administrativas – é regido pelo **Direito Administrativo**.

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

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

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

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

## CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

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

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

Para ilustrar o alcance do Direito Administrativo de forma concreta, registre-se que é ele o responsável por regular, por exemplo, a organização da Administração Pública, a relação entre o Estado e os participantes de uma licitação, entre o Estado e seus próprios servidores e empregados, a conduta dos agentes públicos, a prestação de serviços públicos - inclusive por particulares -, a intervenção do Estado na propriedade privada, enfim, todo aparelhamento (órgãos e agentes) e atividade estatal desenvolvida para atender as demandas da sociedade e para garantir a plena satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

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

- **Celso Antônio Bandeira de Melo**

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

- **Hely Lopes de Meireles**

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

- **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**

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

- **José dos Santos Carvalho Filho**

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

- **Marçal Justen Filho**

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

A par dos conceitos apresentados pelos autores modernos, vale também conhecer algumas definições tradicionais, as quais podem ser sistematizadas segundo os **critérios** adotados para formulá-las. A maioria dessas definições foi alvo de críticas e, por isso, foram sendo aperfeiçoadas ao longo tempo, até culminarem nos conceitos atuais. Vamos estudar esses critérios e respectivas críticas com base nas lições da professora Di Pietro.

## Escola do serviço público

Por esse critério, o direito administrativo se resume às regras de organização e gestão dos **serviços públicos**, os quais podem ser considerados em sentido **amplo** ou **estrito**.

Tal critério é incompleto, visto que, a depender do sentido (amplo ou estrito) que se atribua a "serviço público", o conceito formulado ou ultrapassa o objeto do Direito Administrativo (sentido amplo) ou deixa de lado matérias a ele pertinentes (sentido estrito).

Com efeito, considerando os serviços públicos em sentido **amplo**, abrangendo, assim, todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita, o Direito Administrativo incluiria situações e normas que pertencem a outros ramos do direito público, como o Direito Constitucional e o Direito Processual, e também normas de direito privado, a exemplo das normas que disciplinam as atividades industriais e comerciais do Estado.

Por sua vez, considerando os serviços públicos em sentido **estrito**, o Direito Administrativo se restringiria às atividades exercidas pelo Estado para a satisfação das necessidades coletivas, com submissão a regime exorbitante do direito comum [9], isto é, de direito público. *Excluiria*, portanto, algumas matérias que não se adaptam perfeitamente ao conceito de serviço público, como, por exemplo, quando o Estado interdita um estabelecimento com base no seu poder de polícia, assunto que também é objeto de estudo desse ramo do Direito. Por esse conceito estrito, o Direito Administrativo também *não* abrangeria as atividades exercidas pelo Estado sob regime de direito privado.

## Critério do Poder Executivo

Por essa corrente, o Direito Administrativo disciplina a organização e a atividade do **Poder Executivo**, apenas.

Essa definição da mesma forma é imperfeita, visto que os outros Poderes (Legislativo e Judiciário) também exercem atividade administrativa. Ademais, algumas atividades do Poder Executivo são regidas por outros ramos do Direito, a exemplo da competência dos

[9] Isto é, que extrapola o direito comum, assegurando à Administração determinadas prerrogativas que a colocam em posição de desigualdade (superior) em relação aos particulares.

órgãos superiores, reguladas pelo Direito Constitucional, e da celebração de tratados e declaração de guerra, reguladas pelo Direito Internacional, sem falar nas atividades submetidas ao direito privado, Civil e Comercial. Aliás, deve-se ressaltar que, a par da função administrativa, o Poder Executivo também exerce a chamada *função de governo*, a qual **não** se inclui no âmbito de estudo do Direito Administrativo, por ser, como vimos, de cunho político, consubstanciada na elaboração de políticas públicas e no estabelecimento de diretrizes, e não na mera execução dessas políticas e diretrizes.

## Critério das relações jurídicas

Os que adotam esse critério conceituam o Direito Administrativo como o conjunto de normas que regem as **relações entre a Administração e os administrados**.

A crítica que se faz a essa definição é que outros ramos do Direito, como o Constitucional, o Penal, o Eleitoral e o Tributário, também têm por objeto relações dessa natureza. Além disso, o critério não abarca outras questões estudadas pelo Direito Administrativo, como a organização da Administração Pública, a atividade que ela exerce e os bens de que se utiliza.

## Critério teleológico

Em direito, teleologia é o estudo especulativo da causa, da essência, alcance ou fim das normas legais[10].

Assim, conforme a vertente do critério teleológico, o Direito Administrativo seria o sistema de **princípios jurídicos** e de **normas** que regulam a atividade do **Estado** para o cumprimento dos seus fins, de utilidade pública.

O conceito também é alvo de crítica, eis que não delimita quais seriam os fins do Estado (podendo abranger inclusive a função legislativa, que não se insere no âmbito de estudo do Direito Administrativo). Veja que, na definição do critério teleológico, não se fala em "atividade administrativa", "função administrativa" nem mesmo em "Administração".

[10] Dicionário Michaelis online.

## Critério negativo ou residual

Por esse critério, o Direito Administrativo tem por objeto as atividades desenvolvidas para a consecução dos fins estatais, **excluídas a legislação** (formulação de leis pelo Poder Legislativo) **e a jurisdição** (solução de lides pelo Poder Judiciário). Em outras palavras, compreende o estudo de **toda atividade do Estado que não esteja compreendida na função legislativa ou na jurisdicional**.

Perceba que, ao se referir ao cumprimento dos fins do Estado, esse critério, de certa forma, se liga ao critério teleológico.

Uma crítica à definição com base no critério negativista ou residual é que ela se limita às atividades desenvolvidas pelo Estado, não abarcando outras questões também estudadas pelo Direito Administrativo, como a organização da Administração Pública e as relações com os administrados.

## Critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado

Com base nesse critério, tem-se que o Direito Administrativo regula a **atividade jurídica não contenciosa** do Estado e a constituição dos **órgãos e meios** de sua ação em geral. Portanto, leva-se em consideração a atividade concreta exercida pelo Estado (**sentido objetivo**) e os órgãos estatais que a exercem (**sentido subjetivo**).

Esse critério aproxima-se das definições modernas, porém não trata especificamente da função administrativa.

## Critério da Administração Pública

Por essa linha, o Direito Administrativo é o **conjunto de princípios que regem a Administração Pública**, considerando suas atividades administrativas, os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem, sua organização e suas relações com os particulares, enfim, regula seus direitos e obrigações por ocasião do desempenho da atividade administrativa.

É o critério mais aceito pela doutrina brasileira moderna, tendo como exemplo a definição de Hely Lopes Meireles apresentada anteriormente.

## OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

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

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

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

Em síntese, o **objeto do direito administrativo** abrange[11]:

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

Os itens acima constituem o objeto de estudo do Direito Administrativo moderno. Contudo, vários critérios foram utilizados ao longo do tempo para delimitar tal objeto, de forma semelhante ao que vimos em relação ao conceito. Para aprender os critérios que delimitaram o objeto do Direito Administrativo no correr da História, vamos mais uma vez nos valer das lições da professora Di Pietro.

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

## Escola legalista, exegética, empírica ou caótica

Em suas origens, na França, o Direito Administrativo era compreendido como sinônimo de **direito positivo**, ou seja, conjunto de regras expressas em leis e regulamentos que tratam de Administração Pública nas suas relações internas e com os cidadãos.

Nessa época, o Direito Administrativo baseava-se no estudo das leis e demais normas e de sua **interpretação** pelos tribunais administrativos, órgãos alheios ao Poder Judiciário que eram encarregados de dirimir as contendas entre Administração e administrados.

A principal crítica ao critério legalista é que ele desprezava a carga normativa dos princípios. Para os críticos, o objeto Direito Administrativo é mais amplo que o mero comentário a leis e regulamentos, também compreendendo, por exemplo, a elaboração de princípios e conceitos doutrinários.

## Direito Administrativo e ciência da administração

Em um segundo momento, o objeto de estudo do Direito Administrativo começou a ser ampliado, procurando-se fixar os princípios informativos de seus institutos. Para tanto foram utilizados elementos da Ciência da Administração, matéria de natureza não propriamente jurídica.

Contudo, com o advento das transformações sociais geradas pela Revolução Industrial, surgiu a necessidade de se segregar esses ramos do conhecimento. O objeto do Direito Administrativo passou então a focar na **atividade jurídica** do Estado, *com exclusão das funções legislativa e jurisdicional*; para a Ciência da Administração restou a **atividade social**, compreendendo a valoração das várias formas de ingerência do Estado na ordem econômica e social.

Em suma, o Direito Administrativo passou a cuidar das normas e princípios jurídicos que regem a Administração Pública e suas relações com os particulares, excluídas as funções legislativa e jurisdicional, enquanto a Ciência da Administração passou a estudar e a valorar a utilidade e a oportunidade dessa atuação.

Esse segundo momento tampouco é isento de críticas. Diz-se que, sob certo aspecto, o objeto do Direito Administrativo foi reduzido, porque

dele foi retirada a possibilidade de avaliação da utilidade e da conveniência das políticas públicas.

## Critério técnico-científico de estudo do Direito Administrativo

À medida que se reduziu o objeto do Direito Administrativo às matérias de natureza jurídica, a sua construção doutrinária passou a ser feita de forma muito mais **sistemática** e **científica**, com a preocupação de definir os seus institutos específicos e princípios informativos.

Com o aperfeiçoamento da sistematização doutrinária, o Direito Administrativo acabou por se afastar da escola legalista que, como vimos, desconsiderava os princípios e a produção dos doutrinadores, passando a ser desenvolvido com base em **método técnico-jurídico**.

**22. (Cespe – STJ 2015)** Conceitualmente, é correto considerar que o direito administrativo abarca um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplina as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais da coletividade.

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

**Gabarito: Certo**

**23. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)** Por ser um ramo do direito público, o direito administrativo não se utiliza de institutos do direito privado.

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

**Gabarito: Errado**

**24. (Cespe – Procurador MPTCDF 2013)** De acordo com o critério legalista, o direito administrativo compreende o conjunto de leis administrativas vigentes no

país, ao passo que, consoante o critério das relações jurídicas, abrange o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre a administração pública e os administrados. Essa última definição é criticada por boa parte dos doutrinadores, que, embora não a considerem errada, julgam-na insuficiente para especificar esse ramo do direito, visto que esse tipo de relação entre administração pública e particulares, também se faz presente em outros ramos.

**Comentário: Questão correta, eis que expressa de forma acertada o conceito/objeto do Direito Administrativo segundo os critérios legalista e das relações jurídicas. O quesito também aborda de forma correta a crítica que se faz ao critério das relações jurídicas. Quanto à escola legalista (também conhecida como exegética, empírica ou caótica), lembre-se de que a principal crítica a esse critério é que ele desprezava a carga normativa dos princípios. Com efeito, o objeto Direito Administrativo é mais amplo que o mero comentário a leis e regulamentos, também compreendendo, por exemplo, a elaboração de princípios e conceitos doutrinários.**

**Gabarito: Certo**

**25. (Cespe – Câmara dos Deputados 2012)** De acordo com o critério da administração pública, o direito administrativo é o ramo do direito público que regula a atividade jurídica contenciosa e não contenciosa do Estado, bem como a constituição de seus órgãos e meios de atuação.

**Comentário: O quesito está errado. De acordo com o critério da administração pública, *o direito administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública, considerando suas atividades administrativas, os órgãos e pessoas jurídicas que a compõem, sua organização e suas relações com os particulares*. O enunciado, por outro lado, apresenta a definição segundo o critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado, pelo qual o Direito Administrativo regula a atividade jurídica *não contenciosa* do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral. Porém, mesmo considerando o critério correto, perceba que o enunciado comete uma impropriedade ao vincular o Direito Administrativo à regulação da atividade *contenciosa* do Estado. Na verdade, como veremos adiante, nosso Direito Administrativo é *não contencioso*, uma vez que as lides de natureza administrativa podem ser levadas à apreciação do Poder Judiciário.**

**Gabarito: Errado**

**26. (Cespe – AUFC 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.

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

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

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

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

**Gabarito: Certo**

**27. (Cespe – TCU – AUFC 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 administrativistas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

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

**Gabarito: Errado**

**28. (Cespe – AGU 2009)** Na França, formou-se a denominada Escola do Serviço Público, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado, segundo a qual a competência dos tribunais administrativos passou a ser fixada em função da execução de serviços públicos.

**Comentário: O quesito está correto. Para fins de clareza, cabe transcrever as lições de Maria Sylvia Di Pietro sobre a Escola do Serviço Público:**

> *Formou-se na França (...). Inspirou-se na jurisprudência do Conselho de Estado francês que, a partir do caso Blanco, decidido em 1873, passou a fixar a competência dos Tribunais Administrativos em função da execução de serviços públicos. Essa escola acabou por ganhar grande relevo, pelo fato de ter o Estado-providência*

*assumido inúmeros encargos que, antes atribuídos ao particular, passaram a integrar o conceito de serviço público.*

**Gabarito: Certo**

**29. (Cespe – AGU 2009)** Pelo critério teleológico, o Direito Administrativo é considerado como o conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados. Tal critério leva em conta, necessariamente, o caráter residual ou negativo do Direito Administrativo.

**Comentário: Questão incorreta. São várias impropriedades. Pelo *critério teleológico*, o Direito Administrativo seria o sistema de princípios jurídicos e de normas que regulam a atividade do Estado para o cumprimento dos seus fins, de utilidade pública. Ao contrário, o conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados, seria o conceito de Direito Administrativo segundo o *critério das relações jurídicas*. Além disso, o critério que leva em conta, necessariamente, o caráter residual ou negativo do Direito Administrativo é o *critério negativo ou residual*.**

**Gabarito: Errado**

**30. (Cespe – INSS 2010)** Segundo a Escola Legalista, o direito administrativo pode ser conceituado como o conjunto de leis administrativas vigentes em determinado país, em dado momento.

**Comentário: Segundo a Escola legalista, exegética, caótica ou empírica, o Direito Administrativo era compreendido como sinônimo de direito positivo, ou seja, conjunto de regras expressas em leis e regulamentos, desprezando a carga normativa dos princípios. Portanto, correta a assertiva.**

**Gabarito: Certo**

**31. (Cespe – Sefaz/MT 2004)** Determinado estado brasileiro criou, por meio de lei estadual, uma agência dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com a finalidade de, observada a competência própria dos outros entes federados, controlar e fiscalizar, bem como normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, nas áreas de transporte e de telecomunicações. De acordo com a lei de criação, os integrantes dessa agência devem ser nomeados após aprovação em concurso público de provas.

Com relação à situação hipotética descrita acima, julgue o item subseqüente.

As ações dessa agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, que, de acordo com o critério teleológico, é o ramo do direito público interno que regula a atividade jurídica não-contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios

de sua ação em geral.

**Comentário: Se por um lado é correto que as ações da aludida agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, o quesito erra ao definir o critério teleológico, pois apresenta a caracterização do critério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado. O critério teleológico, ao contrário, define Direito Administrativo como o sistema de princípios jurídicos e de normas que regulam a atividade do Estado para o cumprimento dos seus fins, de utilidade pública.**

**Gabarito: Errado**

**32. (ESAF – CGU – AFC 2006)** O Direito Administrativo é considerado como sendo o conjunto harmonioso de normas e princípios, que regem o exercício das funções administrativas estatais e

a) os órgãos inferiores, que as desempenham.

b) os órgãos dos Poderes Públicos.

c) os poderes dos órgãos públicos.

d) as competências dos órgãos públicos.

e) as garantias individuais.

**Comentário: Outro critério utilizado para conceituar direito administrativo é o critério da hierarquia orgânica, que busca diferenciar o direito administrativo do direito constitucional classificando os órgãos do Estado em superiores e inferiores. Assim, por esse critério, o direito administrativo rege os órgãos inferiores do Estado, enquanto o direito constitucional estuda os órgãos superiores. Daí, então, o gabarito ser a alternativa "a".**

**Ressalte-se que o critério da hierarquia orgânica também é alvo de críticas, eis que o direito administrativo também se ocupa do estudo de órgãos superiores, leia-se, órgãos independentes e indispensáveis à estrutura do Estado, como é o caso da Presidência da Republica.**

**Gabarito: alternativa "a"**

**33. (ESAF – Procurador DF 2007)** Em relação ao conceito e evolução histórica do Direito Administrativo e ao conceito e abrangência da Administração Pública, selecione a opção correta.

a) Na evolução do conceito de Direito Administrativo, surge a Escola do Serviço Público, que se desenvolveu em torno de duas concepções. Na concepção de Léon Duguit, o Serviço Público deveria ser entendido em sentido estrito, abrangendo toda a atividade material, submetida a regime exorbitante do direito comum,

desenvolvida pelo Estado para a satisfação de necessidades da coletividade.

b) Na busca de conceituação do Direito Administrativo encontra- se o critério da Administração Pública, segundo o qual, sinteticamente, o Direito Administrativo deve ser concebido como o conjunto de princípios que regem a Administração Pública.

c) A Administração Pública, em sentido objetivo, deve ser compreendida como o conjunto das pessoas jurídicas e dos órgãos incumbidos do exercício da função administrativa do Estado.

d) O conceito estrito de Administração Pública abarca os Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo.

e) Na evolução histórica do Direito Administrativo, encontramos a Escola Exegética, que tinha por objeto a interpretação das leis administrativas, a qual também defendia o postulado da carga normativa dos princípios aplicáveis à atividade da Administração Pública.

**Comentário:**

**(a) ERRADA. Aqui a banca foi bem maldosa! De fato, a Escola do Serviço Público – pela qual o direito administrativo se resume às regras de organização e gestão dos serviços públicos – se desenvolveu em torno de duas concepções: uma que considera os serviços públicos em sentido amplo (abrangendo todas as funções do Estado, sem distinção de regime jurídico) e outra que os consideram em sentido estrito (abrangendo apenas as atividades exercidas pelo Estado para a satisfação das necessidades coletivas, com submissão a regime de direito público, exorbitante do direito comum). Portanto, a definição da assertiva para a concepção do serviço público em sentido estrito está correta. Ocorre que, segundo Maria Sylvia Di Pietro, Léon Duguit (1911)[12], ao lado do Bonnard (1953)[13], estava dentre os que partilhavam da Escola do Serviço Público em *sentido amplo*, e não em sentido estrito, daí o erro. De acordo com a autora, a Escola do Serviço Público em sentido estrito era defendida por Jèze (1948)[14].**

**(b) CERTA. A frase apresenta a conceituação correta de Direito Administrativo segundo a Escola da Administração Pública. Lembre-se de que essa escola considera o conjunto de princípios que regem as atividades, os órgãos e pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública, sua organização e suas relações com os particulares, enfim, regula seus direitos e**

[12] DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel.* Paris: Fontemoing et Cie. Editeurs, 1911.
[13] BONNARD, Roger. *Précis de droit administratif*. Paris: Libraire du Recueil Sirey, 1953.
[14] Jèze, Gaston. *Princípios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1948.

**obrigações por ocasião do desempenho da atividade administrativa.**

**(c) ERRADA. Ao considerar o conjunto das pessoas jurídicas e dos órgãos incumbidos do exercício da função administrativa do Estado (*quem*), estamos diante da Administração Pública em sentido subjetivo. Por outro lado, o sentido objetivo da expressão Administração Pública está relacionado à natureza da atividade exercida por seus entes (polícia administrativa, serviço público, fomento e intervenção na atividade privada).**

**(d) ERRADA. Segundo a Professora Di Pietro, a Administração Pública pode ser assim classificada:**

- **em sentido amplo, e considerada sob o aspecto subjetivo, abarca os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), ou, nas palavras da banca, os Poderes estruturais do Estado, aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém considerada sob o aspecto objetivo, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.**
- **em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.**

**Portanto, a assertiva erra ao incluir os Poderes estruturais do Estado no conceito de Administração Pública em sentido estrito, pois estariam abrangidos apenas ao se considerar o sentido amplo.**

**(e) ERRADA. A primeira parte da assertiva é correta (*"Na evolução histórica do Direito Administrativo, encontramos a Escola Exegética, que tinha por objeto a interpretação das leis administrativas..."*). Lembrando que essa interpretação era feita pelos tribunais administrativos, órgãos alheios ao Poder Judiciário que eram encarregados de dirimir as contendas entre Administração e administrados. Todavia, a segunda parte do quesito está errada, uma vez que a escola exegética (ou legalista) desprezava – e não defendia – a carga normativa dos princípios aplicáveis à atividade da Administração Pública.**

**Gabarito: alternativa "b"**

**34. (ESAF – Analista RFB 2003)** No conceito de Direito Administrativo, pode-se entender ser ele um conjunto harmonioso de normas e princípios, que regem

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

a) a administração do patrimônio público.

b) a regência de atividades contenciosas.

c) nenhuma forma de intervenção na propriedade privada.

d) o regime disciplinar dos servidores públicos.

e) qualquer atividade de caráter normativo.

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

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

**Gabarito: alternativa "b"**

## FONTES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

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

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

- Lei
- Doutrina
- Jurisprudência
- Costumes

Vamos ver as características de cada uma dessas fontes.

## Lei

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

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

Perceba que aqui não se fala apenas de lei em sentido formal (isto é, resultante do devido processo legislativo) e sim de lei em sentido amplo, vale dizer, qualquer texto de natureza normativa e orientadora da função administrativa do Estado, começando pela própria Constituição, e incluindo também as medidas provisórias, decretos legislativos, decretos do Poder Executivo, regimentos internos, portarias e demais atos normativos infralegais exarados por qualquer Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário).

A lei, em sentido amplo, geralmente é apontada como **fonte primária** de Direito Administrativo. Mas essa classificação não é absoluta. De fato, conforme leciona Hely Lopes Meireles, atualmente, em vista dos princípios da legalidade constitucional (CF, art. 5º II[15]) e da

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

legalidade administrativa (CF, art. 37, *caput*[16]), as *únicas fontes primárias* seriam a **Constituição** e a **lei em sentido estrito** (resultante do processo legislativo), pois seriam as únicas com força para, de fato, inovar na ordem jurídica, criando um direito novo. Os demais atos normativos expedidos pelo Poder Público (decretos, regulamentos, estatutos, regimentos etc.) constituiriam **fontes secundárias**, eis que se sujeitam a limites na criação normativa, impostos pela lei a ser aplicada. Dessa forma, restringem-se, quase sempre, a indicar a opção escolhida pela Administração dentre as opções admitidas pela lei. Tomemos, como exemplo, a legislação que cuida do pregão, constituída pela Lei 10.520/2002 e pelo Decreto 3.555/2000, que regulamenta a referida lei. Nesse caso, a função do decreto não é de ampliar a atuação do Administrador, mas de indicar, dentre as possibilidades permitidas pela lei, **como** os administradores devem aplicar a lei. Não seria possível o decreto criar, por exemplo, novas situações em que o pregão poderá ser empregado, pois a lei já estabelece esse limite[17], mas apenas definir os procedimentos necessários para que a lei possa ser cumprida nas situações nela previstas.

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

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

Como exemplos de normas de Direito Administrativo relevantes, podem-se citar: **artigos 37 a 41 da Constituição Federal**, que apresentam disposições gerais sobre a Administração Pública e os servidores públicos; **artigos 70 a 75 da Constituição Federal**, que versam sobre o controle da Administração Pública; **artigos 173 a 180 da**

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

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

**Constituição Federal**, que disciplinam as diversas formas de intervenção do Estado na atividade econômica; **Lei 8.112/1990**, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos federais estatutários; **Lei 8.666/1993**, sobre normas gerais de licitações e contratos; **Lei 9.784/1994**, que trata das normas gerais aplicáveis aos processos administrativos federais; **Decreto 2.594/1998**, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização, regulamentando a Lei 9.491/1997; **Instrução Normativa 2/2008**, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, dentre outras normas.

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

Como exemplo da influência que essas avenças internacionais exercem sobre o Direito Administrativo, veja-se a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção firmada no ano de 2003, determinando aos países signatários, dentre outras medidas, a necessidade de fixação de regras em matéria de contratos públicos e licitações, sobre servidores públicos, sobre o orçamento público etc. As regras aprovadas na referida Convenção resultaram no Decreto 5.687/2006, constituindo fonte da maior relevância para o Direito Administrativo[18].

## Doutrina

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

Em regra, a doutrina é considerada **fonte secundária, indireta** ou **subsidiária** de Direito Administrativo, pois não cria leis diretamente, mas apenas as interpreta e influencia a elaboração de novas normas. Além disso, a doutrina influencia o julgamento de lides contenciosas e não

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

contenciosas, auxiliando o aplicador do Direito a enquadrar os casos concretos aos ditames legais.

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

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

## Jurisprudência

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

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

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

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

Importante destacar que a jurisprudência, *em regra*, **não vincula** a Administração ou o próprio Judiciário. Dizendo de outra forma, o entendimento jurisprudencial não necessariamente deve ser aplicado a todo e qualquer caso concreto semelhante. De fato, segundo ensina Hely Lopes Meireles, não vigora entre nós o princípio norte-americano do *stare*

*decises*[19], segundo o qual a decisão judicial superior vincula as decisões inferiores, para os casos idênticos.

Todavia, há de se ressalvar as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações integrantes do **controle abstrato de normas** [20], as quais produzem **eficácia contra todos** e **efeito vinculante** relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (CF, art. 102, §§1º e 2º).

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

Alguns autores[21], inclusive, entendem que essas decisões judiciais com efeitos vinculantes ou com eficácia contra todos (*erga omnes*) não podem ser consideradas meras fontes secundárias de Direito Administrativo, e sim **fontes principais**, eis que alteram diretamente o ordenamento jurídico positivo, estabelecendo condutas de observância obrigatória para a Administração Pública e para o próprio Poder Judiciário.

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

## Costumes

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

[19] Ficar com as coisas decididas.
[20] Ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental.
[21] e.g. Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 6).

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

Os costumes só podem ser considerados vigentes e exigíveis quando não contrariam nenhuma regra ou princípio estabelecido na legislação. Assim, costumes *contra legem* (contra a lei) não podem ser considerados fontes de direito. Por exemplo, as Universidades Federais, com base no costume, concediam a seus professores a licença sabática. Todavia, tal benefício não é previsto na lei que cuida do regime jurídico dos servidores federais, ou seja, era um costume *contra legem*, razão pela qual o Tribunal de Contas da União determinou o cancelamento do direito[22].

Importante destacar o papel da **praxe administrativa**, isto é, das práticas reiteradamente observadas pelos agentes administrativos diante de determinada situação. Por exemplo, alguns órgãos públicos, por praxe, publicam editais de licitação em dois jornais diários de grande circulação, embora a lei exija a divulgação em apenas um único jornal.

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

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

Por fim, registre-se que alguns autores defendem que os conceitos de **praxe administrativa e costume *não se confundem***. Isso porque os

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

costumes carregariam o caráter da obrigatoriedade, ao menos na consciência dos indivíduos (as pessoas agem de tal forma por que estão convictas disso, ou seja, a sociedade considera aquela conduta obrigatória), enquanto que na praxe administrativa inexistiria essa percepção de obrigatoriedade, haja vista não serem oriundas de hábitos comuns ao público em geral, e sim de atividades específicas e restritas ao cotidiano da máquina pública.

tome nota!

**Classificação das fontes de direito administrativo**

De modo geral, as fontes do Direito podem ser classificadas de muitas maneiras, dentre as quais vale destacar[23]:

- **Quanto ao procedimento** de sua expedição:
  - Fontes legislativas (ex: lei ordinária)
  - Fontes jurisprudenciais (ex: súmula vinculante)
  - Fontes administrativas (ex: portarias)
- **Quanto à sua forma de manifestação** na realidade:
  - Fontes escritas (ex: leis)
  - Fontes não escritas (ex: costume)
- **Quanto ao seu uso** no caso concreto:
  - Fontes de aplicação obrigatória (ex: Constituição)
  - Fontes de uso opcional (ex: doutrina)
- **Quanto ao poder que emana** dos mandamentos que contêm:
  - Fontes de normas vinculantes (ex: Constituição)
  - Fontes de normas indicativas (ex: jurisprudência administrativa no Brasil)
- **Quanto à sua hierarquia**:
  - Fontes primárias (ex: Constituição)
  - Fontes secundárias (ex: resoluções)
  - Fontes subsidiárias (ex: doutrina)

[23] Marrara, T. (2013).

ESSA CAI na prova!

**35. (ESAF – TRF 2006)** A primordial fonte formal do Direito Administrativo no Brasil é:

a) a lei.

b) a doutrina.

c) a jurisprudência.

d) os costumes.

e) o *vade-mécum.*

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

**Gabarito: alternativa "a"**

**36. (ESAF – Ministério da Fazenda 2013)** Considerando o conceito de administração pública e seus princípios, bem como as fontes do Direito Administrativo, assinale a opção correta.

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

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

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

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

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

**Comentários:**

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

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

**(c) ERRADA. Primeiramente, ressalte-se que, a rigor, não constituem fonte de jurisprudência as decisões administrativas dos tribunais do Poder Judiciário, adotadas, por exemplo, na organização dos seus serviços internos. Ao contrário, a jurisprudência se forma tão somente a partir das decisões adotadas no exercício da função jurisdicional, vale dizer, oriundas de sentenças judiciais. Vale lembrar, contudo, que a jurisprudência dos Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pelo controle externo da administração**

**pública, pode ser considerada fonte de Direito Administrativo. E as decisões desses órgãos, mesmo as adotadas no exercício da função de controle, possuem natureza administrativa. O erro mais claro da assertiva, contudo, é que a jurisprudência é fonte de Direito Administrativo, independentemente de ser benéfica ou não à Administração Pública.**

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

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

**Gabarito: alternativa "b"**

**37. (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: Questão moleza. O comando da questão apresenta o conceito de "jurisprudência".**

**Gabarito: alternativa "a"**

**38. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

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

**contrário, as fontes escritas (lei e doutrina) são também chamadas de fontes formais, eis que precisam ser formalizadas, publicadas para se tornarem fontes do direito.**

**Gabarito: Certo**

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

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

**Gabarito: Certo**

**40. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)** Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.

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

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

**Gabarito: Certo**

**41. (Cespe – AUFC 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.

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

**Gabarito: Errado**

**42. (Cespe – TCE/AC 2006)** O costume não se confunde com a chamada praxe administrativa. Aquele exige cumulativamente os requisitos objetivo (uso continuado) e subjetivo (convicção generalizada de sua obrigatoriedade), ao passo que nesta ocorre apenas o requisito objetivo. No entanto, ambos não são reconhecidos como fontes formais do direito administrativo, conforme a doutrina majoritária.

**Comentário: O item está correto. De fato, costume e praxe administrativa não se confundem, pelas razões expostas no comando da questão, que se resumem ao requisito subjetivo: embora determinada prática seja de uso continuado, caso seja uma praxe, não existe, por parte dos indivíduos, percepção de obrigatoriedade em seu uso; caso seja um costume, daí sim existe. Para a doutrina, os *costumes* e as *praxes* são fontes não organizadas, ou seja, não escritas ou não formais, mas sim substanciais ou materiais. Assim, tanto as praxes como os costumes não podem ser reconhecidos como fontes formais do Direito Administrativo.**

**Gabarito: Certo**

**43. (Cespe – FINEP 2009)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

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

**Gabarito: Certo**

**44. (Cespe – TCU – AUFC 2004)** A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira ressente-se da falta de caráter vinculante, e a segunda tem sua influência relacionada com a deficiência da legislação.

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

**as súmulas vinculantes.**

**Em relação aos costumes, recorre-se à lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 48): "no direito administrativo brasileiro, o costume exerce ainda influência em razão da *deficiência da legislação*. A prática administrativa vem suprindo o texto escrito e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, ou atua como elemento informativo da doutrina".**

**Gabarito: Certo**

## SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Conforme ensina Hely Lopes Meireles, por **sistema administrativo** "entende-se o regime adotado pelo Estado para *correção* dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos de governo". Em outras palavras, é a forma adotada pelo Estado para *solucionar os litígios* decorrentes da sua atuação.

Existem dois sistemas:

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

Vejamos as características próprias desses dois sistemas.

### Sistema francês ou do contencioso administrativo

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

O sistema do contencioso francês é aplicado, com as devidas adaptações, em países como a Suíça, Finlândia, Grécia, Turquia e Polônia[24].

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

No sistema francês, a correção, anulação ou reforma dos atos da Administração Pública são promovidas no âmbito da própria Administração, mediante a atuação de **tribunais de índole**

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

**administrativa**, sem necessidade ou possibilidade de se levar os litígios à apreciação do Poder Judiciário, o qual permanece responsável apenas pela solução dos litígios que não envolvam a Administração Pública.

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

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

a) Litígios decorrentes de atividades públicas com caráter privado;

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

c) Litígios que se refiram à propriedade privada.

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

## Sistema inglês ou de jurisdição única

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

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

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

Assim, no sistema de jurisdição única não existe o contencioso administrativo do regime francês, o que significa dizer que qualquer controvérsia havida no âmbito administrativo pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário, que é o **único** competente para proferir

decisões com autoridade **final** e **conclusiva**, com força da chamada **coisa julgada**.

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

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

## SISTEMA ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

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

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

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

Assim, no Brasil, os atos administrativos estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário [25] . Deve ficar claro, porém, que nosso sistema ***não afasta***, de modo absoluto, a capacidade da Administração de resolver litígios de natureza administrativa ou de controlar a legalidade e legitimidade de seus próprios atos. Com efeito, a Administração Pública brasileira pode sim exercer a chamada *jurisdição administrativa*. Isso ocorre, por exemplo, quando um motorista apresenta recurso junto ao

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

Detran para contestar uma multa de trânsito que lhe tenha sido aplicada pelo órgão. Nessa hipótese, o próprio Detran (instância administrativa) poderá resolver a questão e, se entender cabível, rever a multa aplicada. Caso o Detran, ao contrário, decida manter a multa, o motorista ainda poderá se socorrer junto ao Judiciário, cuja decisão não se submeterá à solução adotada na instância administrativa, a qual poderá ser mantida ou modificada. Ao cabo, a decisão do Judiciário é que prevalecerá, fazendo **coisa julgada**, impedindo, assim, que esse mesmo assunto seja novamente discutido em qualquer outra esfera.

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

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

- O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após se esgotarem as instâncias da **Justiça Desportiva**. Cabe destacar que a Justiça Desportiva é uma **via administrativa**, pois o artigo 92 da Constituição não a inclui como órgão do Poder Judiciário.
- O ato administrativo, ou a omissão da Administração Pública, que contrarie **Súmula Vinculante** só pode ser alvo de reclamação ao Superior Tribunal Federal *depois de esgotadas as vias administrativas* (Lei 11.417/2006, art. 7º, §1º);
- É indispensável para caracterizar o interesse de agir no ***habeas data*** "a prova do anterior indeferimento do pedido de informação de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo". Assim, exige-se que primeiro tenha que ter ocorrido uma *negativa ou omissão da via administrativa* para que, posteriormente, obtenha-se o acesso ao Poder Judiciário.

- A Lei nº 12.016/09 previu que o **mandado de segurança** não é cabível quando "*caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução*" (art. 5º, I).
- O STF (RE 631.240) firmou a orientação de que, **em regra**, é necessário o **prévio requerimento administrativo** para ficar caracterizado o interesse de agir em ações judiciais contra o **INSS** relativas à **concessão de benefícios previdenciários**. Tal exigência, contudo, não se confunde com o exaurimento das vias administrativas, pois quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado, ele poderá buscar diretamente a via judicial.

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

Parte da doutrina administrativista brasileira, a exemplo de Carvalho Filho e Di Pietro, admite a chamada ***coisa julgada administrativa,*** que ocorre quando determinada decisão firmada pela Administração não pode mais ser modificada na **via administrativa**. Ou seja, o caráter definitivo da decisão dá-se apenas **internamente**, no âmbito da própria Administração. Trata-se, portanto, de uma coisa julgada "relativa", eis que a decisão que forma coisa julgada administrativa **ainda pode ser revista pelo Judiciário**.

A coisa julgada administrativa ocorre, por exemplo, quando há o *esgotamento da via administrativa*, ou seja, quando não há mais recursos cabíveis perante a Administração. Outro exemplo são os *atos administrativos vinculados*, a serem estudados em aula específica. Na prática desses atos, o administrador não tem liberdade de atuação e está rigidamente atrelado ao que dispõe a lei, ou seja, uma vez praticados, são, em regra, irrevogáveis, fazendo coisa julgada administrativa.

Por fim, registre-se que, embora todos os atos administrativos possam ser submetidos à apreciação judicial, os chamados **atos políticos** [26], *em regra, não se sujeitam a esse controle*. Como exemplo, pode-se citar a sanção/veto a um projeto de lei ou o

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

estabelecimento das políticas públicas pelo Chefe do Poder Executivo; e o julgamento dos processos de *impeachment* do Presidente da República pelo Senado Federal.

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

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

**ADI 3.343/DF, DJ 22/11/2011**

"(...) 1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e energia elétrica (CF, arts. 21, XI e XII, 'b', e 22, IV). 2. A Lei nº 3.449/04 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da tarifa de assinatura básica "pelas concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal" (art. 1º, caput), incorreu em inconstitucionalidade formal, porquanto necessariamente inserida a fixação da "política tarifária" no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade. (...) 4. **Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de**

**Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás**, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, **porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública**, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente."

**AgRg na SLS 1.276/RJ, DJ 19/11/2010**

"A decisão que antecipou os efeitos da tutela incorre no que a lei denomina de 'flagrante ilegitimidade', **porque o Poder Judiciário não deve, sob o fundamento de atendimento inadequado nos núcleos de abrigamento, intervir na administração do prefeito e da Câmara Municipal**, determinando a contratação de servidores em caráter precário e a instauração de concurso público para cargos público sem que existam vagas a serem preenchidas."

## REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Inicialmente, cumpre destacar a diferença entre as expressões **"regime da Administração Pública"** e **"regime jurídico-administrativo"**.

Segundo ensina a professora Di Pietro, "a expressão **regime jurídico da Administração Pública** é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode submeter-se a Administração Pública". Como vimos, a maioria das relações da Administração Pública se submete ao **direito público**, mas também podem ser regidas pelo **direito privado**, embora nunca integralmente.

Por outro lado, a expressão **regime jurídico-administrativo** se refere, unicamente, às situações em que a Administração Pública se coloca numa situação privilegiada, vertical na relação jurídica. Baseia-se na existência de **prerrogativas** passíveis de serem exercidas pela Administração, contrabalançadas pela imposição de **restrições** especiais à

atuação dessa mesma Administração, não existentes – nem as prerrogativas nem as restrições – nas relações típicas de direito privado[27].

Importante frisar que, mesmo nas situações em que atua sob o regime de **direito privado**, se nivelando ao particular, ou seja, não exercendo sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público – como quando uma entidade estatal desempenha atividade econômica –, a Administração ainda se sujeita a determinados princípios do direito público, os quais lhe garantem certos **privilégios**, ou **prerrogativas** (ex: processo especial de execução, impenhorabilidade de seus bens, prazos dilatados em juízo), e lhe impõem determinadas **restrições** (ex: necessidade de dar publicidade a seus atos).

Em outras palavras, pode-se dizer que o regime jurídico-administrativo compõe-se do **conjunto de prerrogativas e restrições** a que está sujeita a Administração, conjunto esse que não está presente nas relações entre particulares. As prerrogativas decorrem da necessidade de satisfação dos interesses coletivos, enquanto as restrições servem para proteger os direitos individuais frente ao Estado.

Nas palavras de Di Pietro:

**- Maria Sylvia Zanella Di Pietro:**

Daí a bipolaridade do Direito Administrativo: liberdade do indivíduo e autoridade da Administração; **restrições** e **prerrogativas**. Para assegurar-se a liberdade, sujeita-se a Administração Pública à observância da lei; é a aplicação do direito público, do **princípio da legalidade**. Para assegurar-se a autoridade da Administração Pública, necessária à consecução de seus fins, são-lhe outorgados prerrogativas e privilégios que lhe permitem assegurar a **supremacia do interesse público sobre o particular**.

O regime jurídico-administrativo é o sistema que dá **identidade** ao Direito Administrativo. Pode ser sintetizado em dois princípios:

- Supremacia do interesse público sobre o privado.
- Indisponibilidade do interesse público.

[27] Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 10).

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Melo, todo o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os mencionados princípios, que caracterizam o **binômio** *"prerrogativas da Administração – direitos dos administrados"*[28]. Vamos ver então as características desses princípios.

O princípio da **supremacia do interesse público** fundamenta a existência das **prerrogativas** e **privilégios** da Administração Pública, típicos do direito público. É a causa da verticalidade nas relações administração-particular, em contraposição à horizontalidade nas relações entre particulares.

A noção central desse princípio é: havendo conflito entre o interesse público e os interesses particulares, aquele deve prevalecer. Destaque-se, porém, que as prerrogativas não devem ser vistas como um fim em si mesmas, mas como *meios*, como *instrumentos* para que a Administração possa atingir os objetivos que lhe são impostos pela Constituição e pelas leis, sempre com o fim de satisfazer o interesse público.

Outro detalhe é que, conforme as lições de Lucas Furtado, *não* existem interesses públicos *presumidos* ou *ilimitados*. Eles somente existem após serem reconhecidos pela Constituição ou por lei como tais, e necessariamente terão limites também fixados pela Constituição ou pela lei.

A grande maioria das prerrogativas necessárias à realização dos interesses públicos decorre de maneira explícita ou implícita da própria Constituição Federal. Lucas Furtado assevera que a lei desempenha papel secundário no processo de criação das prerrogativas públicas, pois se submete aos ditames constitucionais. Ademais, defende que instrumentos infralegais, apesar de serem fontes de Direito Administrativo, *não* podem participar desse processo, ou seja, *não* podem criar prerrogativas para a Administração, ante o comando constitucional de que "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa* ***senão em virtude de lei"***.

Como exemplos da materialização do princípio da supremacia do interesse público, tem-se o exercício do poder de polícia (como a interdição de estabelecimentos); o poder de modificar unilateralmente os contratos; a possibilidade de intervenção na propriedade privada (como a

[28] A expressão "direitos dos administrados" também pode ser entendida como "**restrições** à Administração".

desapropriação); o poder de aplicar sanções administrativas (como a multa de trânsito) etc.

Já o segundo princípio, o da **indisponibilidade do interesse público,** em contraponto ao primeiro, fundamenta as **restrições** impostas à Administração.

Em linguagem jurídica, "dispor" de alguma coisa é, simplificadamente, poder fazer o que queira com ela, sem dar satisfações a ninguém.

Como ensina Carvalho Filho, **os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes**. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade. Portanto, por esse princípio, o interesse público é indisponível pela Administração. Esta somente pode atuar quando houver lei que autorize ou determine a sua atuação, e nos limites estipulados por essa lei, e não de acordo com a vontade própria dos seus agentes.

De fato, **a lei é o instrumento que traduz a vontade do povo**, verdadeiro proprietário do patrimônio e do interesse público, cuja satisfação constitui dever da Administração. Assim, as restrições impostas pela lei limitam a atividade da Administração a determinados fins e princípios alinhados ao interesse geral. Caso esses fins e princípios não forem observados, haverá **desvio de poder** e consequente **nulidade** dos atos da Administração.

Como exemplos de restrições decorrentes do princípio da indisponibilidade do interesse público, tem-se a necessidade de realizar concurso público para admissão de pessoal efetivo; a necessidade de licitação prévia para a celebração de contratos administrativos; as restrições às alienações de bens públicos, etc.

Repare, nesses exemplos, a existência de **limites** à atuação estatal. Vejamos o caso do concurso público. A necessidade de realização de concurso impõe à Administração o dever de escolher pessoas para compor seus quadros efetivos seguindo os procedimentos e critérios estabelecidos em lei, os quais buscam assegurar a ampla concorrência. Ou seja, nesse caso, a sociedade, por intermédio da norma aprovada por seus representantes no Poder Legislativo, *restringiu* a possibilidade de a Administração contratar livremente qualquer indivíduo, a seu bel prazer, pois entendeu que o interesse público seria melhor satisfeito caso o

acesso aos cargos públicos fosse oportunizado a maior número de pessoas, mediante a aprovação em processo seletivo, e não pela escolha de determinados sujeitos segundos critérios próprios da Administração ou de seus agentes.

Importante ressaltar que os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público *não* se encontram expressos na Constituição Federal de 1988. Entretanto, no *caput* do art. 37, a Carta da República enumera alguns dos mais importantes princípios administrativos que deles decorrem: **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, **publicidade** e **eficiência**, os quais serão estudados, ao lado de outros igualmente relevantes, na próxima aula do curso.

ESSA CAI na prova!

**45. (ESAF – TCU – ACE 2006)** O regime jurídico-administrativo é entendido por toda a doutrina de Direito Administrativo como o conjunto de regras e princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, de modo muito distinto das relações privadas. Assinale no rol abaixo qual a situação jurídica que não é submetida a este regime.

a) Contrato de locação de imóvel firmado com a Administração Pública.

b) Ato de nomeação de servidor público aprovado em concurso público.

c) Concessão de alvará de funcionamento para estabelecimento comercial pela Prefeitura Municipal.

d) Decreto de utilidade pública de um imóvel para fins de desapropriação.

e) Aplicação de penalidade a fornecedor privado da Administração.

**Comentário: Considero essa uma ótima questão para fixarmos o conceito de regime-jurídico administrativo. Como bem informa o enunciado, esse regime norteia a atuação da Administração Pública de modo muito distinto das relações privadas. Caracteriza-se pela presença de dois princípios: (i) supremacia do interesse público sobre o privado; e (ii) indisponibilidade do interesse público.**

**Em suma, o princípio da supremacia do interesse público fundamenta a existência das prerrogativas e dos privilégios da Administração Pública, enquanto o princípio da indisponibilidade do interesse público, em contraponto ao primeiro, fundamenta as restrições impostas à Administração.**

**Assim, as situações jurídicas que se submetem ao regime jurídico-**

**administrativo se caracterizam ou pela presença de prerrogativas e privilégios conferidos à Administração ou pela existência de restrições à atuação dessa mesma Administração.**

**Com base nesse arcabouço teórico, vamos analisar cada situação:**

**(a) CERTA. Como veremos com mais detalhes no correr do curso, os contratos da Administração podem ser contratos de direito privado ou contratos administrativos, sendo que apenas os contratos administrativos são regidos plenamente pelo regime jurídico-administrativo. O contrato de locação de imóvel firmado pela Administração Pública é exemplo de contrato regido *predominantemente* pelo direito privado, portanto, sem privilégios especiais à Administração, daí o gabarito.**

**Com efeito, os contratos de direito privado têm como uma das características diferenciadoras dos contratos administrativos a igualdade de tratamento das partes. Entretanto, vale relembrar o ensinamento de Di Pietro, de que mesmo quando submetida a regras de direito privado, a Administração não se despe de certos privilégios e sempre se submete a determinadas restrições, *na medida necessária para adequar o meio utilizado ao fim público a cuja consecução se vincula por lei*.**

**Assim, mesmo quando celebra contratos predominantemente regidos pelo direito privado, o Poder Público não poderá abdicar de algumas *prerrogativas* e *sujeições*, sendo, então, indispensáveis, por exemplo, que o contrato contenha cláusulas indicativas do crédito pelo qual correrá a despesa e que vinculem o contrato à licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como à proposta do licitante vencedor; e, ainda, existe a necessidade de dar a devida publicidade ao ajuste, dentre outras formalidades, tudo com o fim de proteger o interesse geral.**

**(b) ERRADA. A nomeação de servidor aprovado em concurso público é ato submetido ao regime jurídico-administrativo. Com efeito, em vista do princípio da indisponibilidade do interesse público, a Administração deve contratar seu pessoal efetivo mediante concurso público e, mais ainda, formalizar e dar publicidade ao ato de nomeação dos servidores aprovados.**

**(c) ERRADA. A concessão de alvará de funcionamento para estabelecimento comercial pela Prefeitura Municipal é típico exemplo da supremacia do interesse público sobre o privado, pelo qual a Administração pode impor obrigações a particulares com o fim de proteger o interesse geral. Portanto, é sim atividade sujeita ao regime jurídico-administrativo.**

**(d) ERRADA. A desapropriação de imóvel particular para atender a fins**

**de utilidade pública é outro exemplo de aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, portanto, situação jurídica sujeita ao regime jurídico-administrativo.**

**(e) ERRADA. Mais um exemplo do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. A possibilidade de aplicação de penalidade a fornecedor privado da Administração é uma das chamadas "cláusulas exorbitantes", próprias dos contratos administrativos regidos pelo direito público, nos quais o interesse público se sobressai sobre os interesses particulares.**

**Gabarito: alternativa "a"**

**46. (ESAF – Auditor RFB 2005)** Tratando-se do regime jurídico-administrativo, assinale a afirmativa falsa.

a) Por decorrência do regime jurídico-administrativo não se tolera que o Poder Público celebre acordos judiciais, ainda que benéficos, sem a expressa autorização legislativa.

b) O regime jurídico-administrativo compreende um conjunto de regras e princípios que baliza a atuação do Poder Público, exclusivamente, no exercício de suas funções de realização do interesse público primário.

c) A aplicação do regime jurídico-administrativo autoriza que o Poder Público execute ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial.

d) As relações entre entidades públicas estatais, ainda que de mesmo nível hierárquico, vinculam-se ao regime jurídico-administrativo, a despeito de sua horizontalidade.

e) O regime jurídico-administrativo deve pautar a elaboração de atos normativos administrativos, bem como a execução de atos administrativos e ainda a sua respectiva interpretação.

**Comentário: Vamos analisar as alternativas buscando a opção "errada":**

**(a) CERTA. Ao contrário dos particulares, que podem fazer qualquer coisa desde que não haja lei que os proíba, o Poder Público, em homenagem aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, só pode fazer aquilo que a lei permite. Esse é um dos pilares do regime jurídico-administrativo. Portanto, ainda que o acordo judicial seja benéfico, não se tolera que o Poder Público o celebre sem que exista expressa autorização legislativa.**

**(b) ERRADA. O regime jurídico-administrativo, além de balizar a atuação**

**do Poder Público no exercício de suas funções de realização do interesse público primário (administração extroversa), também abrange as atividades instrumentais do Estado, ou seja, ações que ocorrem dentro o núcleo estatal (administração introversa), a exemplo da nomeação de servidor admitido mediante concurso público. Portanto, a palavra "exclusivamente" macula o quesito.**

**(c) CERTA. Um dos princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo é a supremacia do interesse público sobre o privado. E é com base nesse princípio que o Poder Público pode executar ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial, desde que previstas em lei.**

**(d) CERTA. A situação apresentada nessa alternativa exemplifica o comentário à alternativa "b", acima, de que as relações internas da Administração (administração introversa) também se submetem ao regime jurídico-administrativo.**

**(e) CERTA. Ao lado do princípio da supremacia do interesse público, o regime jurídico-administrativo também se fundamenta no princípio da indisponibilidade do interesse público, o qual impõe restrições à atuação da Administração. Por esse princípio, a atuação do Poder Público deve ser pautada pela lei, vale dizer, a Administração só pode atuar conforme a previsão legal. Portanto, é correto dizer que a elaboração de atos normativos administrativos, bem como a execução de atos administrativos e ainda a sua respectiva interpretação, devem ser pautados pelo regime jurídico-administrativo, eis que devem observar os ditames da lei.**

**Gabarito: alternativa "b"**

**47. (Cespe – AE/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

deter 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.

**Comentário:**

**(a) CERTA. De forma simples, a diferença entre lei e ato administrativo é que este provoca efeitos concretos e, aquela, efeitos gerais e abstratos. Dessa distinção podemos extrair o conceito de lei em sentido formal e lei em sentido material.**

**As leis em sentido formal são os atos normativos editados de acordo com o devido processo legislativo constitucional, ou seja, são os atos editados pelas Casas Legislativas, *tenham ou não generalidade ou abstração*[29]. Ou seja, leva-se em consideração a *forma*, consubstanciada na observância ao devido processo legislativo, e não propriamente o conteúdo da lei. Enquadram-se nessa definição as chamadas leis com efeitos concretos, que possuem forma de lei, mas característica de ato administrativo. É o caso da situação em apreço, em que o Poder Legislativo aprovou uma lei concedendo pensão a *determinada* viúva de ex-combatente. Trata-se então, de uma lei em sentido formal, eis que aprovada pelo Poder Legislativo segundo o devido processo legislativo, mas com efeitos concretos, incidentes apenas sobre a determinada viúva, sem apresentar, portanto, os atributos de generalidade e abstração.**

**Já as leis em sentido material são todas as normas editadas pelo Estado que contam com os atributos típicos das leis, ou seja, *generalidade, abstração e obrigatoriedade (imperatividade)*, não importando se editadas ou não pelo Poder Legislativo. Nesse caso, o que importa é o *conteúdo* (a matéria). Por exemplo, o Regimento Interno dos Tribunais são leis em sentido material, pois apresentam os atributos de generalidade, abstração e imperatividade, mas não foram criados a partir do devido processo legislativo.**

**(b) ERRADA. Quando se fala em aspecto "objetivo" deve-se pensar em "atividade" (*o que*). Veja que a alternativa, ao contrário, fala em "sujeitos" ou "agentes" (*quem*), ou seja, na verdade trata do aspecto "subjetivo".**

**(c) ERRADA. Embora, na maioria das vezes, o Estado atue sob o regime de direito público, também pode atuar sob a sujeição do direito privado, como**

[29] **Generalidade** significa que a lei atinge todas as pessoas situadas em uma mesma situação jurídica. **Abstração**, por sua vez, significa que a lei não se esgota com uma única aplicação, isto é, toda vez que a situação jurídica se repetir, a lei deve ser aplicada.

**quando exerce atividade econômica por meio das empresas estatais.**

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

**(e) ERRADA. Atenção! Nesta questão, o Cespe demonstra que compartilha do entendimento de que o Poder Executivo *não exerce* função jurisdicional, eis que suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário.**

**Assim, por esse entendimento, é *errado* dizer que o Poder Executivo exerce função jurisdicional quando julga seus agentes por irregularidades cometidas no exercício do cargo. Com efeito, o agente que se sentir injustiçado pelo julgamento efetuado pelo Executivo poderá se socorrer junto ao Judiciário, cuja decisão é que irá prevalecer com força de coisa julgada.**

**Gabarito: alternativa "a"**

**48. (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.

**Comentário: Vamos analisar cada alternativa:**

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

**(b) ERRADA. Embora a jurisprudência, em regra, seja considerada**

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

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

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

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

**Gabarito: alternativa "d"**

**49. (Cespe – TRT10 2013)** O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

**Comentário: O quesito está errado. A rigor, nenhum princípio é absoluto, pois sempre comportam limites ou relativizações. O princípio da supremacia do interesse público não foge a essa regra, sendo limitado ou relativizado por outros princípios igualmente importantes, a começar pelo princípio da legalidade, mas também pelos princípios da proporcionalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dentre outros. Por exemplo: o modelo clássico da supremacia do interesse público sobre o privado é o instituto da desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Mas, nesse caso, o Estado não pode simplesmente "tomar" a propriedade**

**particular. Ao contrário, deve seguir o procedimento previsto em lei e, antes de mais nada, assegurar indenização justa e prévia ao proprietário (CF, art. 5º, XXIV). Assim, pode-se dizer que, nessa situação, a supremacia do interesse público está sendo limitada ou relativizada pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade.**

**Gabarito: Errado**

**50. (Cespe – Sefaz ES – Auditor Fiscal 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.

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

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

**(b) ERRADA. Ainda que não possua um código específico que reúna todas as suas normas e princípios, o Direito Administrativo é considerado um ramo jurídico autônomo, eis que apresenta um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-o das demais ramificações do direito. A doutrina aponta que a caracterização do Direito**

**Administrativo é dada pelo chamado "regime jurídico-administrativo", que se delineia em função de dois princípios básicos: (i) supremacia do interesse público sobre o privado; (ii) indisponibilidade dos interesses públicos.**

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

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

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

**Gabarito: alternativa "e"**

**51. (Cespe – PRF 2013)** No que se refere ao regime jurídico administrativo, julgue o item subsecutivo. A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

**Comentário: O quesito está errado. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, uma das características fundamentais do regime jurídico-administrativo, confere certos poderes à Administração, dentre os quais o de estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares. Um exemplo típico são as ações tomadas no exercício do poder de polícia, como quando a Administração exige a quitação de multas de trânsito como condição para o licenciamento de automóvel. Não obstante, deve ficar claro que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de Lei. Assim, é sempre necessário que as ações da Administração tenham o amparo da lei.**

**Gabarito: Errado**

**52. (ESAF – MRE – Oficial de Chancelaria 2004)** O dispositivo da Constituição Federal pelo qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" impede a adoção plena, no Brasil, do seguinte instituto de Direito Administrativo:

a) controle administrativo

b) contencioso administrativo

c) jurisdição graciosa

d) recursos administrativos com efeito suspensivo

e) preclusão administrativa

**Comentário: O dispositivo constitucional citado no comando da questão caracteriza, no Brasil, a adoção do sistema inglês ou de jurisdição una, pelo qual os litígios envolvendo a Administração Pública estão sujeitos à apreciação do Poder Judiciário. Tal dispositivo impede, em nosso país, a *adoção plena* do sistema francês ou do contencioso administrativo (opção "b") que se caracteriza pela dualidade de jurisdição, exercida pelos tribunais administrativos, que resolvem os litígios envolvendo a Administração Pública, e pelos tribunais do Poder Judiciário, que solucionam as demais lides.**

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

**Gabarito: alternativa "b"**

**53. (ESAF – SUSEP 2006)** O sistema adotado, no ordenamento jurídico brasileiro, de controle judicial de legalidade, dos atos da Administração Pública, é

a) o da chamada jurisdição única.

b) o do chamado contencioso administrativo.

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

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

e) o da justiça administrativa, excludente da judicial.

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

**Das demais alternativas, vale comentar a opção "d". Em regra, o exaurimento das instâncias administrativas para o exercício do controle jurisdicional *não* é necessário. Não obstante, lembre-se de que existem situações em que o exaurimento deve ocorrer para que se possa acionar o**

**Judiciário, por exemplo, na Justiça Desportiva, na reclamação ao STF contra o descumprimento de Súmula Vinculante, no habeas-data e no mandado de segurança.**

**Gabarito: alternativa "a"**

**54. (Funiversa – SEPLAG/DF 2010)** No sistema constitucional brasileiro vigente, compete ao Executivo o exercício precípuo das funções de administração pública, podendo esta ser conceituada como a estrutura estatal própria para a operacionalização das políticas públicas traçadas pelo governo. Acerca dos princípios constitucionais da administração pública brasileira, assinale a alternativa correta.

a) A doutrina majoritária aponta como legítimas as autorizações legislativas que indiquem as bases a serem obedecidas por futura regulamentação em decretos do Executivo.

b) O princípio da moralidade, por carecer de lei própria para sua cogência, fragiliza a punição dos administradores públicos que não atuem diligentemente em prol do interesse público.

c) O princípio da eficiência somente pôde ser introduzido na administração pública na sua fase burocrática, uma vez que, no patrimonialismo, não havia controles em relação à separação dos interesses públicos e privados.

d) Em face das garantias conferidas ao processo administrativo em relação ao processo judicial, a publicidade dos atos da Administração deve ser irrestrita, sob pena de nulidade do ato.

e) Entre os expressos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, a isonomia representa uma sólida garantia de um Estado Democrático de Direito, a fim de não possibilitar a utilização de critérios diferenciados para situações semelhantes entre os administrados.

**Comentários: Vamos analisar cada alternativa:**

**a) CERTA. Embora os normativos infralegais, a exemplo dos decretos do chefe do Executivo, não possam, eles próprios, criar direitos e obrigações para a Administração e para os administrados, é sabido que podem regulamentar as leis, explicando-as e detalhando-as. Assim é que, no nosso ordenamento jurídico, as leis lançam as bases, as diretrizes sobre determinado tema, criando direitos e obrigações, e os decretos vêm posteriormente para regulamentá-las, definindo procedimentos para a sua fiel execução. Aliás, essa possibilidade de regulamentação das leis pelos decretos está prevista expressamente na Constituição Federal. Vejamos:**

> *Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*
>
> *IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução**;*

**b) ERRADA. O princípio da moralidade está previsto de forma expressa no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, como princípio fundamental da Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios:**

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** (...)*

**Portanto, é errado dizer que o princípio da moralidade "carece de lei própria para sua cogência". A Administração Pública deve aplicar tal princípio em todas as suas atividades, sob pena de nulidade do ato praticado.**

**c) ERRADA. O princípio da eficiência foi inserido na nossa Constituição a partir da EC 19/1998, que tratou da chamada Reforma do Estado, movimento que pretendia modernizar a máquina administrativa brasileira mediante a implantação do modelo de administração gerencial em substituição ao antigo modelo de administração burocrática, cuja ênfase recaía sobre o princípio da legalidade. Portanto, é errado afirmar que o princípio da eficiência somente pôde ser introduzido na administração pública na sua fase burocrática, pois o foi na sua fase gerencial.**

**d) ERRADA. O princípio da publicidade, que também está explícito no art. 37 da CF, impõe à Administração Pública, como regra, o dever de dar transparência a seus atos, tornando-os públicos, do conhecimento de todos. Todavia, embora a transparência seja a regra, o texto constitucional prevê algumas situações em que o princípio da publicidade poderá ser restringido, ou seja, a publicidade dos atos da Administração *não* deve ser irrestrita, daí o erro. As situações em que o princípio da publicidade pode ser mitigado são nos casos que envolvem a segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º, XXXIII[30]) e quando a intimidade ou o interesse social o exigirem (CF, art. 5º, LX).**

**e) ERRADA. De fato, é correto que a isonomia representa uma sólida garantia de um Estado Democrático de Direito, a fim de não possibilitar a**

[30] *XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**;*

*LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a **defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem**;*

**utilização de critérios diferenciados para situações semelhantes entre os administrados. Entretanto, a isonomia não está entre os "expressos" princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, daí o erro. São considerados princípios expressos apenas aqueles listados no *caput* do art. 37 da CF acima transcrito, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estudaremos em detalhes esses princípios na nossa Aula 01!**

**Gabarito: alternativa "a"**

**55. (Funiversa – PC/DF 2009)** Por não ser um ramo codificado, o Direito Administrativo tem, na Constituição, um núcleo mínimo essencial de conhecimento obrigatório por parte de seus operadores. Acerca da administração pública, assinale a alternativa correta, à luz de seu assento constitucional.

a) O sistema constitucional brasileiro optou pelo modelo da desconcentração administrativa, delineando a Constituição as linhas mestras atinentes às entidades públicas, quais sejam, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

b) O princípio constitucional da impessoalidade tem íntima relação com o da igualdade.

c) Faz jus à indenização decorrente da responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento de serviço o cidadão que demonstrar a ausência do serviço, o dano sofrido e o nexo de causalidade fático.

d) Em face da carga impositiva maior dos princípios constitucionais a eles aplicáveis, somente os agentes públicos submetem-se à imprescritibilidade de ressarcimento frente ao Estado.

e) Por ferirem o princípio constitucional da igualdade, não é admitido pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o instituto da delegação legislativa.

**Comentários: De fato, o Direito Administrativo não é codificado. Suas normas estão dispersas no nosso ordenamento jurídico, em leis, decretos, resoluções etc., mas a sua base é a Constituição Federal. Dito isso, vejamos as alternativas.**

**a) ERRADA. Para o desempenho de suas atribuições, a Administração Pública organiza seus órgãos e entidades com base em três princípios fundamentais: centralização, descentralização e desconcentração. Quando a CF traça as linhas mestras acerca das entidades públicas da Administração Indireta, quais sejam, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, está aplicando o modelo de descentralização, e não de**

**desconcentração.**

**b) CERTA. Como veremos na Aula 01, o princípio da impessoalidade previsto no *caput* do art. 37 da CF admite seu exame sob os seguintes aspectos: (i) dever de isonomia por parte da Administração Pública; (ii) dever de conformidade aos interesses públicos; e (iii) vedação à promoção pessoal dos agentes públicos. O primeiro aspecto é o que tem relação com o princípio da igualdade, conforme afirma o quesito.**

**c) ERRADA. Na hipótese de mau funcionamento do serviço público, aplica-se a teoria da culpa administrativa. A teoria da culpa administrativa é de natureza subjetiva, logo, compete ao prejudicado a demonstração da existência de dolo ou de culpa atribuível ao serviço do Estado, e não apenas demonstrar objetivamente o dano sofrido e o nexo de causalidade. Esse tema será assunto da nossa Aula 11!**

**d) ERRADA. São imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra qualquer pessoa, *agente público ou não*, que tenha incidido em prática causadora de prejuízo à fazenda pública. Os ilícitos prescreverão, mas não a ação de ressarcimento, por força do §5º do art. 37 da CF/1988:**

> *§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

**e) ERRADA. A delegação legislativa, além de ser admitida pela doutrina e pela jurisprudência, é prevista no art. 59, IV da CF. Consiste no poder conferido pelo Poder Legislativo ao Chefe do Executivo para, excepcionalmente, editar normas primárias em caso específico.**

**Gabarito: alternativa "b"**

*****

Bem, por hoje é só. Não deixe de aproveitar o **Resumão** que vem logo em seguida.

Espero que tenha se animado a prosseguir no curso.

Bons estudos!

Erick Alves

# RESUMÃO DA AULA

➢ **Estado:** pessoa jurídica de direito público interno, capaz de adquirir direitos e obrigações.

➢ **Estado de Direito:** o Estado cria as leis e também se sujeita a elas.

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

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

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

**Poderes do Estado**

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

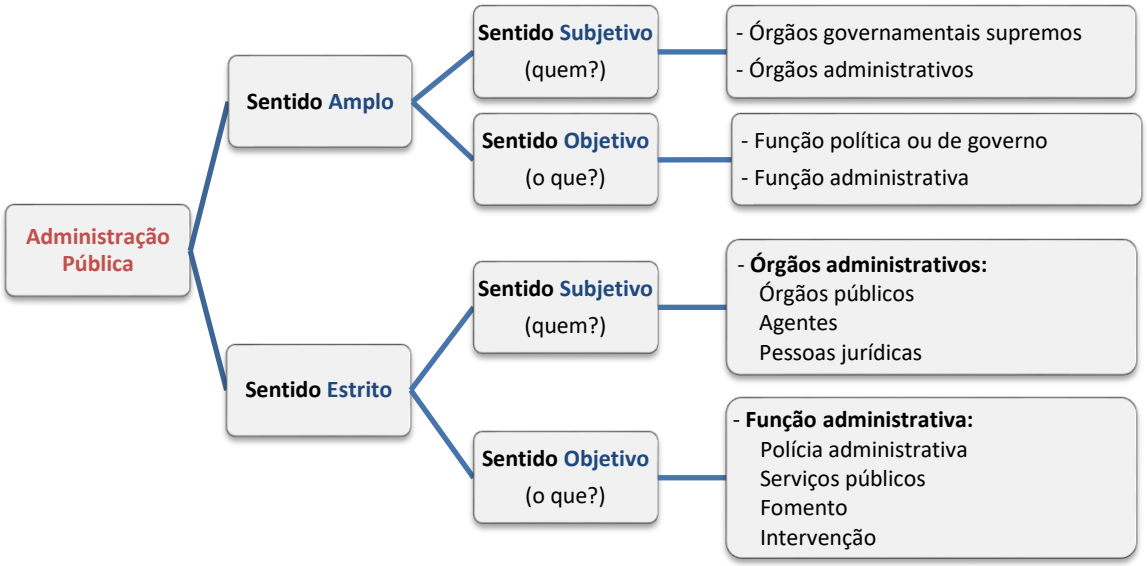
**Formas de Estado**
- **Estado unitário:** apenas um poder político central (ex: Uruguai).
- **Estado federado:** poderes políticos distintos e autônomos coexistindo num mesmo território, com capacidade de autoadministração (ex: **Brasil** – União, Estados, DF e Municípios).

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

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

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

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




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

| Escolas e critérios | Conceito e objeto do DAD |
|---|---|
| **Serviço público** | Regras de organização e gestão dos **serviços públicos**, em sentido amplo e estrito. |
| **Poder Executivo** | Disciplina a organização e a atividade do **Poder Executivo**, apenas. |
| **Relações jurídicas** | Conjunto de normas que regem as **relações entre a Administração e os administrados**. |
| **Teleológico** | Sistema de **princípios jurídicos** e de **normas** que regulam a atividade do **Estado**. |
| **Negativo ou residual** | Toda atividade do Estado que **não esteja compreendida na função legislativa ou na jurisdicional**. |
| **Distinção entre atividade jurídica e social do Estado** | Regula a atividade jurídica *não contenciosa* do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral. |
| **Administração Pública** | Conjunto de princípios que regem a Administração Pública, considerando as atividades, os órgãos e entidades, sua organização e as relações com os particulares (***critério mais aceito pela doutrina***). |
| **Legalista, exegética** | Conjunto de **regras positivadas** em leis e regulamentos que tratam de Administração Pública, interpretadas pelos tribunais administrativos (França). |

**Fontes de Dir. Adm.**

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

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

- **Sistemas administrativos:** forma adotada pelo Estado para *solucionar os litígios* decorrentes da sua atuação.
  - **Sistema francês ou do contencioso administrativo:** dualidade de jurisdição; o Poder Judiciário ***não*** pode intervir nas funções administrativas; a própria Administração resolve as lides administrativas.
  - **Sistema inglês ou de jurisdição única:** todos os litígios podem ser levados ao Judiciário, que é o **único** competente para proferir decisões com autoridade **final** e **conclusiva**, com força de **coisa julgada**.

- **Sistema administrativo brasileiro:** sistema **inglês** ou de **jurisdição única**. As decisões dos órgãos administrativos, em regra, **não têm caráter conclusivo** perante o Poder Judiciário, podendo ser revistas na via judicial.
  - **Necessidade de esgotar a via administrativa**: justiça desportiva; reclamação contra descumprimento de súmula vinculante; habeas data; mandado de segurança, caso seja possível interpor recurso administrativo com efeito suspensivo.
  - **O Judiciário não pode interferir:** atos políticos, competências de natureza tipicamente administrativa.
  - **Coisa julgada administrativa:** ocorre quando determinada decisão da Administração não pode mais ser modificada na via administrativa (ex: não há mais recursos administrativos; atos administrativos vinculados).

- **Regime jurídico-administrativo:** sistema que dá **identidade** ao Direito Administrativo, caracterizado por dois princípios básicos:
  - **Supremacia do interesse público: prerrogativas** e **privilégios** da Administração Pública (ex: poder de polícia; poder de modificar unilateralmente contratos etc.).
  - **Indisponibilidade do interesse público: restrições** impostas pela lei à Administração (ex: necessidade de realizar concurso público e licitação; restrições à alienação de bens públicos).

## QUESTÕES COMENTADAS NA AULA

**1. (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.

**2. (Cespe – 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.

**3. (Cespe – PC/BA 2013)** A eleição periódica dos detentores do poder político e a responsabilidade política do chefe do Poder Executivo são características do princípio republicano.

**4. (Cespe – 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.

**5. (Cespe – 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.

**6. (ESAF – Ministério da Fazenda 2013)** Assinale a opção incorreta.

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

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

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

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

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

**7. (Cespe – Sefaz/ES 2008)** Define-se, como administração pública externa ou extroversa, a atividade desempenhada pelo Estado, como, por exemplo, a regulação, pela União, da atividade de aviação civil pelas respectivas concessionárias.

**8. (Cespe – AE/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.

**9. (Cespe – TCE/RN 2015)** As pessoas físicas que espontaneamente assumem funções públicas em situações de calamidade são consideradas particulares em colaboração com o poder público e integram a administração pública em sentido subjetivo.

**10. (Cespe – TCU 2015)** O poder de polícia e os serviços públicos são exemplos de atividades que integram o conceito de administração pública sob o critério material.

**11. (Cespe – MPOG 2015)** Administração pública, em sentido amplo, abrange o exercício da função política e da função administrativa, estando ambas as atividades subordinadas à lei.

**12. (Cespe – 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.

**13. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)** Na sua acepção formal, entende-se governo como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.

**14. (Cespe – Ministério Integração Nacional 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.

**15. (ESAF – RFB – Auditor 2005)** Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

a) a atividade administrativa.

b) o poder de polícia administrativa.

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

d) o serviço público.

e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

**16. (ESAF – PGFN 2003)** Assinale, entre os atos abaixo, aquele que não pode ser considerado como de manifestação da atividade finalística da Administração Pública, em seu sentido material.

a) Concessão para exploração de serviço público de transporte coletivo urbano.

b) Desapropriação para a construção de uma unidade escolar.

c) Interdição de um estabelecimento comercial em razão de violação a normas de posturas municipais.

d) Nomeação de um servidor público, aprovado em virtude de concurso público.

e) Concessão de benefício fiscal para a implantação de uma nova indústria em determinado Estado-federado.

**17. (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.

**18. (FCC – TRE/SP 2012)** Em seu sentido subjetivo, a administração pública pode ser definida como

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

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

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

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

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

**19. (FCC – TRF4 2010)** Na administração pública, a ação referente ao desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade, é denominada

a) funcional.

b) institucional.

c) operacional.

d) conceitual.

e) interpessoal.

**20. (FGV – SEJAP 2013)** A doutrina administrativista aponta a existência de uma diferença entre a função de governo e a função administrativa.

Diante dessa diferenciação, analise as afirmativas a seguir.

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

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

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

Assinale:

a) se todas as afirmativas estiverem corretas.

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

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

d) se somente a afirmativa II estiver correta.

e) se somente a afirmativa III estiver correta.

**21. (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.

**22. (Cespe – STJ 2015)** Conceitualmente, é correto considerar que o direito administrativo abarca um conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplina as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais da coletividade.

**23. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)** Por ser um ramo do direito público, o direito administrativo não se utiliza de institutos do direito privado.

**24. (Cespe – Procurador MPTCDF 2013)** De acordo com o critério legalista, o direito administrativo compreende o conjunto de leis administrativas vigentes no país, ao passo que, consoante o critério das relações jurídicas, abrange o conjunto de normas jurídicas que regulam as relações entre a administração pública e os administrados. Essa última definição é criticada por boa parte dos doutrinadores, que, embora não a considerem errada, julgam-na insuficiente para especificar esse ramo do direito, visto que esse tipo de relação entre administração pública e particulares, também se faz presente em outros ramos.

**25. (Cespe – Câmara dos Deputados 2012)** De acordo com o critério da administração pública, o direito administrativo é o ramo do direito público que regula a atividade jurídica contenciosa e não contenciosa do Estado, bem como a constituição de seus órgãos e meios de atuação.

**26. (Cespe – AUFC 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.

**27. (Cespe – TCU – AUFC 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 administrativistas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

**28. (Cespe – AGU 2009)** Na França, formou-se a denominada Escola do Serviço Público, inspirada na jurisprudência do Conselho de Estado, segundo a qual a competência dos tribunais administrativos passou a ser fixada em função da execução de serviços públicos.

**29. (Cespe – AGU 2009)** Pelo critério teleológico, o Direito Administrativo é considerado como o conjunto de normas que regem as relações entre a administração e os administrados. Tal critério leva em conta, necessariamente, o caráter residual ou negativo do Direito Administrativo.

**30. (Cespe – INSS 2010)** Segundo a Escola Legalista, o direito administrativo pode ser conceituado como o conjunto de leis administrativas vigentes em determinado país, em dado momento.

**31. (Cespe – Sefaz MT – 2004)** Determinado estado brasileiro criou, por meio de lei estadual, uma agência dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com a finalidade de, observada a competência própria dos outros entes federados, controlar e fiscalizar, bem como normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, nas áreas de transporte e de telecomunicações. De acordo com a lei de criação, os integrantes dessa agência devem ser nomeados após aprovação em concurso público de provas.

Com relação à situação hipotética descrita acima, julgue o item subseqüente.

As ações dessa agência devem ser regidas pelo Direito Administrativo, que, de acordo com o critério teleológico, é o ramo do direito público interno que regula a atividade jurídica não-contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação em geral.

**32. (ESAF – CGU – AFC 2006)** O Direito Administrativo é considerado como sendo o conjunto harmonioso de normas e princípios, que regem o exercício das funções administrativas estatais e

a) os órgãos inferiores, que as desempenham.

b) os órgãos dos Poderes Públicos.

c) os poderes dos órgãos públicos.

d) as competências dos órgãos públicos.

e) as garantias individuais.

**33. (ESAF – Procurador DF 2007)** Em relação ao conceito e evolução histórica do Direito Administrativo e ao conceito e abrangência da Administração Pública, selecione a opção correta.

a) Na evolução do conceito de Direito Administrativo, surge a Escola do Serviço Público, que se desenvolveu em torno de duas concepções. Na concepção de Léon Duguit, o Serviço Público deveria ser entendido em sentido estrito, abrangendo toda a atividade material, submetida a regime exorbitante do direito comum, desenvolvida pelo Estado para a satisfação de necessidades da coletividade.

b) Na busca de conceituação do Direito Administrativo encontra- se o critério da Administração Pública, segundo o qual, sinteticamente, o Direito Administrativo deve ser concebido como o conjunto de princípios que regem a Administração Pública.

c) A Administração Pública, em sentido objetivo, deve ser compreendida como o conjunto das pessoas jurídicas e dos órgãos incumbidos do exercício da função administrativa do Estado.

d) O conceito estrito de Administração Pública abarca os Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo.

e) Na evolução histórica do Direito Administrativo, encontramos a Escola Exegética, que tinha por objeto a interpretação das leis administrativas, a qual também defendia o postulado da carga normativa dos princípios aplicáveis à atividade da Administração Pública.

**34. (ESAF – Analista RFB 2003)** No conceito de Direito Administrativo, pode-se entender ser ele um conjunto harmonioso de normas e princípios, que regem relações entre órgãos públicos, seus servidores e administrados, no concernente às atividades estatais, mas não compreendendo

a) a administração do patrimônio público.

b) a regência de atividades contenciosas.

c) nenhuma forma de intervenção na propriedade privada.

d) o regime disciplinar dos servidores públicos.

e) qualquer atividade de caráter normativo.

**35. (ESAF – TRF 2006)** A primordial fonte formal do Direito Administrativo no Brasil é:

a) a lei.

b) a doutrina.

c) a jurisprudência.

d) os costumes.

e) o *vade-mécum.*

**36. (ESAF – Ministério da Fazenda 2013)** Considerando o conceito de administração pública e seus princípios, bem como as fontes do Direito Administrativo, assinale a opção correta.

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

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

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

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

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

**37. (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.

**38. (Cespe – MCT/FINEP – Analista 2009)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

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

**40. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)** Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.

**41. (Cespe – AUFC 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.

**42. (Cespe – TCE/AC 2006)** O costume não se confunde com a chamada praxe administrativa. Aquele exige cumulativamente os requisitos objetivo (uso continuado) e subjetivo (convicção generalizada de sua obrigatoriedade), ao passo que nesta ocorre apenas o requisito objetivo. No entanto, ambos não são reconhecidos como fontes formais do direito administrativo, conforme a doutrina majoritária.

**43. (Cespe – FINEP 2009)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.

**44. (Cespe – TCU – AUFC 2004)** A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira ressente-se da falta de caráter vinculante, e a segunda tem sua influência relacionada com a deficiência da legislação.

**45. (ESAF – TCU – ACE 2006)** O regime jurídico-administrativo é entendido por toda a doutrina de Direito Administrativo como o conjunto de regras e princípios que norteiam a atuação da Administração Pública, de modo muito distinto das relações privadas. Assinale no rol abaixo qual a situação jurídica que não é submetida a este regime.

a) Contrato de locação de imóvel firmado com a Administração Pública.

b) Ato de nomeação de servidor público aprovado em concurso público.

c) Concessão de alvará de funcionamento para estabelecimento comercial pela Prefeitura Municipal.

d) Decreto de utilidade pública de um imóvel para fins de desapropriação.

e) Aplicação de penalidade a fornecedor privado da Administração.

**46. (ESAF – Auditor RFB 2005)** Tratando-se do regime jurídico-administrativo, assinale a afirmativa falsa.

a) Por decorrência do regime jurídico-administrativo não se tolera que o Poder Público celebre acordos judiciais, ainda que benéficos, sem a expressa autorização legislativa.

b) O regime jurídico-administrativo compreende um conjunto de regras e princípios que baliza a atuação do Poder Público, exclusivamente, no exercício de suas funções de realização do interesse público primário.

c) A aplicação do regime jurídico-administrativo autoriza que o Poder Público execute ações de coerção sobre os administrados sem a necessidade de autorização judicial.

d) As relações entre entidades públicas estatais, ainda que de mesmo nível hierárquico, vinculam-se ao regime jurídico-administrativo, a despeito de sua horizontalidade.

e) O regime jurídico-administrativo deve pautar a elaboração de atos normativos administrativos, bem como a execução de atos administrativos e ainda a sua respectiva interpretação.

**47. (Cespe AE/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.

**48. (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.

**49. (Cespe TRT10 2013)** O princípio da supremacia do interesse público é, ao mesmo tempo, base e objetivo maior do direito administrativo, não comportando, por isso, limites ou relativizações.

**50. (Cespe – Sefaz ES – Auditor Fiscal 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.

**51. (Cespe – PRF 2013)** No que se refere ao regime jurídico administrativo, julgue o item subsecutivo. A administração não pode estabelecer, unilateralmente, obrigações aos particulares, mas apenas aos seus servidores e aos concessionários, permissionários e delegatários de serviços públicos.

**52. (ESAF – MRE – Oficial de Chancelaria 2004)** O dispositivo da Constituição Federal pelo qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" impede a adoção plena, no Brasil, do seguinte instituto de Direito Administrativo:

a) controle administrativo

b) contencioso administrativo

c) jurisdição graciosa

d) recursos administrativos com efeito suspensivo

e) preclusão administrativa

**53. (ESAF – SUSEP 2006)** O sistema adotado, no ordenamento jurídico brasileiro, de controle judicial de legalidade, dos atos da Administração Pública, é

a) o da chamada jurisdição única.

b) o do chamado contencioso administrativo.

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

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

e) o da justiça administrativa, excludente da judicial.

**54. (Funiversa – SEPLAG/DF 2010)** No sistema constitucional brasileiro vigente, compete ao Executivo o exercício precípuo das funções de administração pública, podendo esta ser conceituada como a estrutura estatal própria para a operacionalização das políticas públicas traçadas pelo governo. Acerca dos princípios constitucionais da administração pública brasileira, assinale a alternativa correta.

a) A doutrina majoritária aponta como legítimas as autorizações legislativas que indiquem as bases a serem obedecidas por futura regulamentação em decretos do Executivo.

b) O princípio da moralidade, por carecer de lei própria para sua cogência, fragiliza a punição dos administradores públicos que não atuem diligentemente em prol do interesse público.

c) O princípio da eficiência somente pôde ser introduzido na administração pública na sua fase burocrática, uma vez que, no patrimonialismo, não havia controles em relação à separação dos interesses públicos e privados.

d) Em face das garantias conferidas ao processo administrativo em relação ao processo judicial, a publicidade dos atos da Administração deve ser irrestrita, sob pena de nulidade do ato.

e) Entre os expressos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, a isonomia representa uma sólida garantia de um Estado Democrático de Direito, a fim de não possibilitar a utilização de critérios diferenciados para situações semelhantes entre os administrados.

**55. (Funiversa – PC/DF 2009)** Por não ser um ramo codificado, o Direito Administrativo tem, na Constituição, um núcleo mínimo essencial de conhecimento obrigatório por parte de seus operadores. Acerca da administração pública, assinale a alternativa correta, à luz de seu assento constitucional.

a) O sistema constitucional brasileiro optou pelo modelo da desconcentração administrativa, delineando a Constituição as linhas mestras atinentes às entidades públicas, quais sejam, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

b) O princípio constitucional da impessoalidade tem íntima relação com o da igualdade.

c) Faz jus à indenização decorrente da responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento de serviço o cidadão que demonstrar a ausência do serviço, o dano sofrido e o nexo de causalidade fático.

d) Em face da carga impositiva maior dos princípios constitucionais a eles aplicáveis, somente os agentes públicos submetem-se à imprescritibilidade de ressarcimento frente ao Estado.

e) Por ferirem o princípio constitucional da igualdade, não é admitido pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o instituto da delegação legislativa.

*****

## GABARITO

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **1)** E | **2)** C | **3)** C | **4)** E | **5)** E |
| **6)** d | **7)** C | **8)** c | **9)** E | **10)** C |
| **11)** C | **12)** C | **13)** C | **14)** E | **15)** c |
| **16)** d | **17)** a | **18)** b | **19)** c | **20)** a |
| **21)** c | **22)** C | **23)** E | **24)** C | **25)** E |
| **26)** C | **27)** E | **28)** C | **29)** E | **30)** C |
| **31)** E | **32)** a | **33)** b | **34)** b | **35)** a |
| **36)** b | **37)** a | **38)** C | **39)** C | **40)** C |
| **41)** E | **42)** C | **43)** C | **44)** C | **45)** a |
| **46)** b | **47)** a | **48)** d | **49)** E | **50)** e |
| **51)** E | **52)** b | **53)** a | **54)** a | **55)** b |

## Referências:

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

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

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

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

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

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

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

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

Marrara, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto. V. 1, n. 1, p. 23-51, 2014.

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

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

# 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.**