



Estratégia
CONCURSOS

Aula 00

Direito Administrativo para Iniciantes 2017/2018 (Nível Médio) - Com videoaulas

Professores: Erick Alves, Time Erick Alves



Olá pessoal!

É com grande satisfação que recebemos o convite do Estratégia Concursos para ministrar este curso de **Direito Administrativo**, especialmente formatado para pessoas que estão **iniciando** os estudos para concurso.

Foi exatamente pensando nessas pessoas que preparamos um curso básico com uma linguagem mais simples, evitando os termos jurídicos que podem dificultar o entendimento da matéria no início dos estudos. Sempre que um termo jurídico for necessário, iremos explicar o seu significado, de modo a transmitir o conhecimento básico sobre Direito Administrativo de forma descomplicada.

Vocês irão perceber que Direito Administrativo ficará fácil!

Antes de passar as demais características do curso, vamos nos apresentar. Primeiramente, meu nome é **Érica Porfírio**. Atualmente, ocupo o cargo de **Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU)**. Iniciei minha vida no serviço público no cargo de auditora interna da Telebrás. Em seguida, migrei para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como Analista Judiciário - especialidade contabilidade e, por fim, logrei êxito no concurso do TCU de 2013! Além disso, venho colaborando com o Estratégia Concursos nas disciplinas de Direito Administrativo, Controle Externo e Discursivas, fazendo uma parceria com o excelente prof. **Erick Alves**!

O prof. **Erick Alves** atualmente também ocupa 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, é professor do Estratégia Concursos nas disciplinas Direito Administrativo, Controle Externo e Discursivas, sempre com ótima avaliação dos alunos (**índice de satisfação acima de 95%**).

Este será um curso de **teoria** e **exercícios comentados**, que cobrirá os **principais tópicos** de **Direito Administrativo** exigidos em diversos concursos!

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.**



Nosso curso terá centenas de questões comentadas. Veremos questões de diversas bancas como **Cespe**, **ESAF** e **FCC**, responsáveis por grandes concursos.

Procuraremos, 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!

O curso será desenvolvido em **07 aulas, mais a demonstrativa**, de acordo com o **cronograma** apresentado a seguir:

Aula 00	08/09/2017	Estado, governo e administração pública. Direito Administrativo: conceito e fontes. Sistema Administrativo. Regime-Jurídico Administrativo.
Aula 01	18/09/2017	Princípios da Administração Pública.
Aula 02	28/09/2017	Organização administrativa: administração direta e indireta.
Aula 03	08/10/2017	Poderes administrativos.
Aula 04	18/10/2017	Agentes públicos: disposições doutrinárias e constitucionais
Aula 05	28/10/2017	Atos administrativos
Aula 06	07/11/2017	Licitações e contratos
Aula 07	17/11/2017	Controle da Administração Pública



Dito isso, ressaltamos 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 direto com o professor via fórum para retirada de dúvidas.**

Enfim, espero que você aproveite o curso, tire todas as suas dúvidas, estude bastante e esteja apto a resolver diversas questões de Direito Administrativo com confiança. Desse modo, todo o esforço empregado nessa fase inicial será recompensado com a alegria que acompanha as futuras aprovações, a qual esperamos compartilhar com você!

Aos estudos!



WhatsApp

(61) 99170 1432

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

Introdução ao Direito	6
Administração Pública	7
Estado	7
Governo	12
Administração Pública	19
Direito Administrativo	31
Conceito de Direito Administrativo	31
Objeto do Direito Administrativo	32
Fontes de Direito Administrativo	34
Sistemas Administrativos	47
Sistema Administrativo Brasileiro	48
Regime jurídico-administrativo	51
RESUMÃO DA AULA	69
Questões comentadas na Aula	72
Gabarito	84

Vamos então?



INTRODUÇÃO AO DIREITO

Primeiramente, cabe fazer uma breve introdução ao que seria o "Direito". De forma simples, podemos entender "Direito" como o **conjunto de normas** que disciplinam as relações sociais em um determinado grupo. Assim, o sentido mais comum encontrado para o termo "Direito" refere-se à aceção do direito como regras de conduta, **as leis**.

Partindo da ideia de que o Direito corresponde às nossas regras, para estudá-las devemos agrupar as normas que possuem características em comum. Por exemplo: todas as regras que estão presentes na nossa Constituição Federal serão estudados dentro do grupo "Direito Constitucional". Todas as regras que definem crimes e que estabelecem penas e medidas de segurança serão estudados dentro do "Direito Penal", e por aí vai. Esses diversos ramos do Direito podem ser divididos em dois grandes grupos: o **Direito Público** e o **Direito Privado**.

⇒ **DIREITO PÚBLICO**: estuda as normas jurídicas de **natureza pública**. Em outras palavras, estuda todas as regras que norteiam a **relação entre o Estado e o particular/cidadão**. Teremos de um lado o **Estado em supremacia** (atuando como autoridade) e do outro lado o cidadão comum. O direito público também estuda as **funções, organizações e atividades do Estado** e dos **servidores públicos**. Como você já pode imaginar, o **Direito Administrativo** faz parte desse grande grupo chamado de "Direito Público".

⇒ **DIREITO PRIVADO**: diz respeito às normas jurídicas que cercam a **relação entre dois cidadãos comuns**, sem dar privilégio ou poder de autoridade a nenhum deles. As regras consideradas de direito privado podem sim ser aplicadas para o Estado, porém nesses casos, **o Estado não estaria em supremacia** (como uma autoridade), e sim de igual para igual com o cidadão. O exemplo clássico de direito privado é o direito de família, que trata os dois lados com igualdade, julgando e analisando qual a atitude correta que deve ser tomada legalmente.

O nosso foco é estudar o **Direito Administrativo**, que está incluído dentro do ramo de **Direito Público**, pois ele estuda diversas regras onde o Estado atua em supremacia (como uma autoridade) perante os particulares/cidadãos, além de estudar as funções, organizações e atividades do Estado e dos servidores públicos.



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

ESTADO

O termo "Estado" pode ter diversos significados, **dependendo do contexto** em que ele é utilizado. "Estado" pode ser empregado com o significado de governo, ou de administração pública ou mesmo se referir ao nosso país, a República Federativa do Brasil. "Estado", ainda, pode significar os Estados-membros do nosso país, como São Paulo, Minas Gerais, Goiás, etc.

O conceito mais utilizado de Estado seria aquele estudado no Direito Constitucional, onde o Estado é definido como uma entidade com poder soberano para governar um povo dentro de uma área territorial delimitada. Note a existência de **três características básicas**:

Estado = poder soberano + povo + território

Então, basicamente seria o "país".

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.

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”.

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.

Elementos do Estado

Como visto, 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. Quando nos referimos à "função típica" de um Poder, estamos nos referindo àquela atividade básica e primordial do Poder.

Assim, ao **Poder Legislativo** foi cometida a **função normativa (ou legislativa)**, ou seja, a elaboração das leis, e também a **função de fiscalizar** a Administração Pública; 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:

PODER	FUNÇÃO TÍPICA	FUNÇÃO ATÍPICA
Executivo	Administrar	Legislar
Legislativo	Legislar e Fiscalizar	Administrar e Julgar
Judiciário	Julgar	Administrar e Legislar

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 **legislativa**, 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 (não se preocupe, adiante iremos explicar detalhadamente sobre isso e os conceitos dos termos).

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



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**¹. Pode ser:

- **República.**
- **Monarquia.**

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

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

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

Vamos ver como esses assuntos são cobrados em prova?

¹ Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 17).



1. (Cespe – TRT 8ª Região – 2016) A respeito dos elementos do Estado, assinale a opção correta:

- a) povo, território e governo soberano são elementos indissociáveis do Estado.
- b) O Estado é um ente despersonalizado.
- c) São elementos do Estado o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.
- d) Os elementos do Estado podem se dividir em presidencialista ou parlamentarista.
- e) A União, o estado, os municípios e o Distrito Federal são elementos do Estado brasileiro.

Comentários: Como vimos, os três elementos básicos do Estado são **povo, território e poder soberano**. Assim, a única alternativa correta é a letra A. Vamos ver o erro das demais

(b) ERRADA - O Estado constitui-se como uma entidade dotada de **personalidade jurídica**, com capacidade de adquirir direitos e obrigações;

(c) ERRADA - Cita os **tipos de poderes** que existem: Legislativo, Executivo e Judiciário;

(d) ERRADA - Cita os **sistemas de governo**, que podem ser presidencialista ou parlamentarista;

(e) ERRADA - Cita as **entidades político-administrativas** da República Federativa do Brasil: a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Gabarito: alternativa “a”

2. (Cespe - DPU - 2016) Em relação à administração pública direta e indireta e às funções administrativas, julgue o item a seguir.

A função administrativa é exclusiva do Poder Executivo, não sendo possível seu exercício pelos outros poderes da República.

Comentários: os Poderes Judiciário e Legislativo também podem exercer, de forma **atípica**, a função administrativa. Exemplo: quando emitem atos internos para gerir os seus próprios servidores, como a concessão de licenças e o pagamento da sua remuneração.

Gabarito: Errado



3. (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

4. (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

5. (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

6. (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

7. (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 (União + Estados-Membros e DF + Municípios), possuem apenas autonomia.

Gabarito: Errado

8. (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 federal, 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 do Estado, 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”

9. (IADES – Metro/DF 2014) A respeito do direito administrativo, assinale a alternativa 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) O chefe do Poder Executivo pode, por decreto, promover a extinção de órgãos públicos, quando seus cargos estiverem vagos.
- c) Supremacia do interesse público não consta como princípio expresso, mas informa a atuação da Administração Pública, assim como os demais princípios, tais como eficiência, legalidade e moralidade.
- d) As decisões adotadas por delegação de competência consideram-se praticadas pela autoridade delegante, e não pelo delegado.
- e) Na remoção ex officio de servidor público para localidade diversa da por ele postulada, não se exige a correspondente motivação por parte da Administração Pública.

Comentário: vamos analisar cada alternativa:

a) **ERRADA.** A Administração Pública não se confunde com o Poder Executivo. Os Poderes exercem funções **típicas** e **atípicas**. A função administrativa é típica do Poder Executivo, mas também é exercida de forma atípica pelos Poderes Legislativo e Judiciário, ou seja, o Poder Executivo não possui a exclusividade da função administrativa.

b) **ERRADA.** Conforme o art. 84, VI da Constituição Federal, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de **órgãos** públicos e sobre extinção de funções ou **cargos** públicos, quando vagos. Como se nota, o chefe do Poder Executivo, por decreto, pode extinguir **cargos públicos**, quando vagos, mas não pode extinguir **órgãos públicos**.

c) **CERTA.** De fato, a supremacia do interesse público é um princípio que baliza a atuação da Administração Pública. Tal princípio é considerado um princípio **implícito**, pois não aparece de forma expressa no art. 37, caput da Constituição Federal. Ressalte-se que os princípios da eficiência, legalidade e moralidade, também citados na questão, são princípios **expressos**, vez que,



diferentemente da supremacia do interesse público, constam de forma expressa no art. 37, caput da CF. Nota-se, então, que a redação do item ficou um pouco confusa, pois admite duas interpretações: (i) que os princípios da eficiência, legalidade e moralidade informam a atuação da Administração e também são princípios implícitos; (ii) que os princípios da eficiência, legalidade e moralidade informam a atuação da Administração, assim como os demais princípios. Para o item estar correto, devemos considerar a segunda interpretação, visto que, como dito, os princípios da eficiência, legalidade e moralidade são princípios expressos.

d) ERRADA. Ocorre exatamente o contrário: as decisões adotadas por delegação de competência consistem-se praticadas pelo delegado, isto é, por quem recebeu a delegação, e não pela autoridade delegante.

e) ERRADA. Todo ato que afete o interesse individual do servidor – tal qual a remoção ex officio de servidor público para localidade diversa da por ele postulada - necessita de **motivação** (exposição dos motivos) por parte da Administração Pública.

Gabarito: alternativa “c”

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aprendemos que o **Estado** é uma entidade com poder soberano para governar um povo dentro de uma área territorial delimitada. Ou seja, é uma entidade com três características básicas: poder soberano + povo + território.

Aprendemos também que **Governo** é o conjunto de Poderes e órgãos responsáveis pela **função política do Estado**, cujas atribuições decorrem diretamente da Constituição. Governo está relacionado ao **comando, coordenação, direção e fixação de objetivos, diretrizes e de planos** para a atuação estatal (as denominadas políticas públicas).

Vamos, agora, entender o que seria Administração Pública. Inicialmente, tenha em mente que Administração Pública se resume ao **aparelhamento** de que dispõe o Estado para a mera **execução** das políticas de Governo.

Ou seja, dentro de um Estado, teremos o Governo, responsável pela condução e definição das políticas públicas, e do outro lado a Administração Pública, responsável em operacionalizar essas políticas criadas pelo Governo.



A doutrina que estuda Administração Pública apresenta dois conceitos, um **em sentido amplo** e outro **em sentido estrito**.

Em **sentido amplo**, Administração Pública abrange todo aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas, incluindo os órgãos, agentes e entidades que exercem função meramente administrativa, isto é, de execução dos programas de governo e, além desses, também abrange os órgãos superiores de governo que exercem **função política**. Por ter essa abrangência "maior", dizemos que é o conceito em sentido amplo.

Por outro lado, em **sentido estrito**, o conceito de Administração Pública envolve apenas o aparelhamento estatal voltado à **execução** das políticas públicas, sem, contudo, incluir os órgãos superiores de governo que exercem função política. Nesse conceito, temos as 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 mais comum é de Administração Pública em **sentido estrito**. Dentro dessa ótica, 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 executada (*o que*). Essa divisão é muito importante e bastante cobrada em concurso. Então, 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 administrativas².

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.

² Carvalho Filho (2014, p. 11).



Ainda veremos no nosso curso o que vem a ser administração direta e indireta. Por enquanto, tenha em mente que Administração Pública em sentido **formal, subjetivo ou orgânico** seria o "*conjunto de **órgãos, agentes e pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado³*". Note que, nesse sentido, o foco é em **QUEM** exerce a função administrativa.

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.).

³ e.g. Di Pietro (2009, p. 57).



Quanto ao último item acima ("intervenção"), importante deixar uma observação: alguns autores⁴ não consideram atividade de administração pública em sentido material a intervenção direta do Estado na economia (que seria quando o Estado age como empresário dentro do ramo do direito privado). Isso porque, quando atua nessas condições, o Estado está predominantemente sujeito ao regime de **direito privado**, 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** (quando o Estado atua em supremacia, como uma autoridade perante o particular).



10. (CESPE – DPU – 2016) A administração pública em sentido formal, orgânico ou subjetivo, compreende o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, abrange um conjunto de funções ou atividades que objetivam realizar o interesse público.

Comentários: A questão está perfeita, fazendo uma síntese dos dois conceitos de Administração Pública.

Gabarito: Certo

11. (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

⁴ e.g. Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 21).



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"



12. (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

13. (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

14. (Cespe – TJDF 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

15. (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



16. (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

17. (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”

18. (AOCF – TRE/AC 2015) Estado é diferente de Governo. A finalidade do Estado é atender aos interesses da coletividade, ou seja, o bem comum e, para isso, o Estado precisa de um aparato que lhe dê a possibilidade de concretizar e



materializar essa finalidade, que é chamado de Administração Pública. Analise as assertivas a seguir e assinale a alternativa que apresenta apenas as assertivas relacionadas à Administração Pública.

- I. É um instrumento usado para atingir uma meta política.
 - II. Possui conduta hierarquizada.
 - III. Atividade política e discricionária dos negócios públicos.
 - IV. Pratica atos de execução, segundo a competência do órgão e seus agentes.
 - V. Significa o conjunto de agentes, órgãos e entidades que integram a estrutura constitucional do Estado.
- a) Apenas I, III e V.
 - b) Apenas II, III e IV.
 - c) Apenas II, III, IV e V.
 - d) Apenas I, II e IV.
 - e) Apenas I, II e V.

Comentário: Vamos analisar cada item para ver qual(is) se relaciona(m) à Administração Pública:

I) CERTO. O próprio enunciado nos mostra que esse item está correto, ao a dizer que o Estado precisa de um “aparato” que lhe dê a possibilidade de concretizar e materializar os interesses da coletividade. Os interesses da coletividade são traduzidos nas **metas políticas** (ex: programas de governo, serviços públicos, obras, etc.), as quais são atingidas por intermédio da atuação da Administração Pública.

II) CERTO. Para o melhor desempenho de suas atividades, a Administração Pública se subdivide em órgãos, estruturados em **hierarquia**. É a chamada **desconcentração**. Na prefeitura de Juiz de Fora, por exemplo, existem várias Secretarias Municipais (Secretaria de Educação, de Saúde, da Fazenda etc.) e dentro de cada uma dessas Secretarias existem vários outros departamentos, todos organizados em hierarquia.

III) ERRADO. “Atividade **política** e **discricionária** dos negócios públicos” é uma característica relacionada ao Governo, e não à Administração Pública. Lembrando que o Governo, por conta da legitimidade recebida da população pelo voto, define as políticas públicas e respectivas diretrizes, enquanto a Administração Pública as executa.

IV) CERTO. Como já afirmado, a Administração Pública, por intermédio de seus órgãos e agentes, pratica **atos de execução**, a fim de materializar e



concretizas as metas políticas.

V) ERRADO. O conjunto de agentes, órgãos e entidades que integram a **estrutura constitucional** do Estado representa o **Governo**, responsável pela função política. Seriam exemplos, a Presidência da República e o Congresso Nacional, no âmbito da União, assim como os Prefeitos e as Câmaras Municipais, no âmbito dos Municípios.

Gabarito: alternativa "d"

19. (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”

20. (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”

21. (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”

22. (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"

23. (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 pelo conceito de "Direito Administrativo" e as suas fontes.

Vamos lá?



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.

O Direito Administrativo irá estudar exatamente o desempenho dessas **funções administrativas**, sendo que tais funções devem 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. Vejamos dois conceitos que resumem de maneira simples o conceito de Direito Administrativo:

➤ **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”.



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. 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** abrange⁵:

- 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 e, também, em alguns casos, pelo direito privado (veremos esses casos ao longo do curso, não se preocupe!);
- 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.



24. (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: O item apresenta palavras-chave que nos ajudam a identificar o conceito correto de Direito Administrativo: “direito público”, “atividades administrativas” e “realização dos direitos da coletividade”.

Gabarito: Certo

25. (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

⁵ Alexandrino e Paulo (2014, p. 4)



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

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



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 produzam 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

A Lei é uma das principais fontes do Direitos Administrativo. Neste ponto, é importante explicar o conceito de Lei em sentido amplo e em sentido estrito.

Lei em sentido estrito: são as normas que surgiram a partir do **processo legislativo**. São as leis que tramitaram pelas casas do Poder Legislativo. Também são chamados de "**Leis em sentido formal**".

Lei em sentido amplo: incluem, além das leis que tramitaram pelo processo legislativo, **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 exarados por qualquer Poder (Legislativo, Executivo ou Judiciário).

Tanto a Lei em sentido estrito quanto em sentido amplo serão fontes do Direito Administrativo.

Cabe fazer um comentário sobre uma divisão doutrinária das fontes. Temos **fonte primária** e **fonte secundária** do Direto Administrativo.



A chamada "**fonte primária**" seriam as Leis. As demais fontes, como doutrina e costumes, seriam consideradas **fontes secundárias** do Direito Administrativo.

Alguns autores consideram a lei **em sentido amplo** 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 II⁶) e da legalidade administrativa (CF, art. 37, *caput*⁷), 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 limite⁸, mas apenas definir os procedimentos necessários para que a lei possa ser cumprida nas situações nela previstas.

⁶ II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa **senão em virtude de lei**;

⁷ 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:

⁸ Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.



FIQUE

Atento!

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

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

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

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

Como exemplo da influência que essas avenças internacionais exercem sobre o Direito Administrativo, veja-se a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção firmada no ano de 2003, determinando aos países 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 Administrativo⁹.

⁹ Furtado (2014, p. 53).



Doutrina

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

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

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

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

Jurisprudência

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

Veja bem: **não se trata de uma decisão isolada, mas de 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*¹⁰, segundo o qual a decisão judicial superior vincula as decisões inferiores, para os casos idênticos.

Todavia, há de se ressaltar as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações integrantes do **controle abstrato de normas**¹¹, 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 autores¹², 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

¹⁰ Ficar com as coisas decididas.

¹¹ Ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental.

¹² e.g. Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 6).



contrário da doutrina, que tende a se **universalizar** com a formulação de princípios teóricos aplicáveis a situações genéricas e abstratas.

Costumes

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

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

Os costumes só podem ser considerados vigentes e exigíveis quando não contrariam nenhuma regra ou princípio estabelecido na legislação. Assim, costumes *contra legem* (contra a lei) não podem ser considerados fontes de direito. Por exemplo, as Universidades Federais, com base no costume, concediam a seus professores a licença sabática. Todavia, tal benefício não é previsto na lei que cuida do regime jurídico dos servidores federais, ou seja, era um costume *contra legem*, razão pela qual o Tribunal de Contas da União determinou o cancelamento do direito¹³.

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.

¹³ Ver, por exemplo, o [Acórdão 1.542/2005-TCU-Segunda Câmara](#).



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

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

Vamos praticar?



28. (FCC – SEGEPI/MA 2016) São fontes do Direito Administrativo:

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

Está correto o que consta APENAS em:

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

Comentários: Os únicos itens corretos são: **lei e jurisprudência**. Os demais itens citados correspondem a princípios que serão estudados em aulas



posteriores.

Gabarito: alternativa "c"

29. (Cespe – PC/PE – 2016) Considerando as fontes do direito administrativo como sendo aquelas regras ou aqueles comportamentos que provocam o surgimento de uma norma posta, assinale a opção correta.

- a) A lei é uma fonte primária e deve ser considerada em seu sentido amplo para abranger inclusive os regulamentos administrativos.
- b) O acordo é uma importante fonte do direito administrativo por ser forma de regulamentar a convivência mediante a harmonização de pensamentos.
- c) Os costumes, pela falta de norma escrita, não podem ser considerados como fonte do direito administrativo.
- d) A jurisprudência é compreendida como sendo aquela emanada por estudiosos ao publicarem suas pesquisas acerca de determinada questão jurídica.
- e) Uma doutrina se consolida com reiteradas decisões judiciais sobre o mesmo tema.

Comentário: Note que o Cespe adota a posição de que a lei considerada como fonte primária é em sentido amplo, incluindo todos os regulamentos administrativos.

O item B está errado, pois ao invés de acordo, ele coloca o conceito do costume. O item C está errado, pois, como estudado, sabemos que o costume é sim uma fonte secundária do Direito Administrativo. Os Itens D e E invertem os conceitos. O conceito do Item D se refere à doutrina, enquanto que o item E se refere à jurisprudência.

Gabarito: alternativa "a".

30. (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”

31. (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 promanam 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”

32. (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”

33. (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

34. (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



35. (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

36. (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

37. (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



38. (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

39. (Cespe – TCU – AUFC 2004) A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira resente-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 suprimindo 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

Sistema Administrativo nada mais é do que **o meio** como o Estado **controla os seus próprios atos**.

Existem dois sistemas:

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

O **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 Polónia¹⁴.

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

O **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 de jurisdição única, como o próprio nome diz, 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 (inglês) 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,

¹⁴ Hely Lopes Meireles (2008, p. 55)



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 ¹⁵. Deve ficar claro, porém, que nosso sistema **não afasta**, de modo absoluto, a capacidade da Administração de resolver litígios (conflitos) de natureza administrativa ou de controlar a legalidade e legitimidade de seus próprios atos.

Com efeito, a Administração Pública brasileira pode sim exercer a chamada *jurisdição administrativa*. Isso ocorre, por exemplo, quando um motorista apresenta recurso junto ao Detran para contestar uma multa de trânsito que lhe tenha sido aplicada pelo órgão. Nessa hipótese, o próprio Detran (instância administrativa) poderá resolver a questão e, se entender cabível, rever a multa aplicada. Caso o Detran, ao contrário, decida manter a multa, o motorista ainda poderá se socorrer junto ao Judiciário,

¹⁵ 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**.



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 esaurimento 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 esgotamento das vias administrativas, pois quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado, ele poderá buscar diretamente a via judicial.

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

Por fim, registre-se que, embora todos os atos administrativos possam ser submetidos à apreciação judicial, os chamados **atos políticos**¹⁶, *em regra, não se sujeitam a esse controle*. Como exemplo, pode-se citar a sanção/veto a um projeto de lei ou o estabelecimento das políticas públicas pelo Chefe do Poder Executivo; e o julgamento dos processos de *impeachment* do Presidente da República pelo Senado Federal.

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

Outra observação importante é que a inafastabilidade da tutela judicial (do controle 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

¹⁶ Que não são atos administrativos em sentido próprio.



sendo praticada fora dos limites legais, não pode sofrer interferência dos demais Poderes.

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Antes de iniciar o nosso último assunto da aula, vamos recapitular. Primeiro, introduzimos o que seria "Direito". Depois, para iniciar o estudo do Direito Administrativo, fizemos uma introdução do que seria Estado, Governo e apresentamos os conceitos de Administração Pública. Assim, conseguimos entender melhor o conceito de Direito Administrativo e as suas fontes. Em seguida, entendemos em qual sistema administrativo que o Brasil está inserido, chamado de sistema de jurisdição única (inglês) e, agora, para finalizar, estudaremos o chamado "regime jurídico-administrativo".

Regime Jurídico-Administrativo nada mais é do que o conjunto de normas que regula a atuação do Estado **em supremacia**. Lembra que cada ramo do direito trata sobre algum conjunto de normas? Por exemplo, o Direito Penal estuda as normas sobre crimes e sanções penais. Então, existe um conjunto de normas que regula a atuação do Estado quando ele age em supremacia (como uma autoridade) perante o particular. Esse conjunto de normas é chamado de "**Regime Jurídico-Administrativo**".

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 privado¹⁷.



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 se compõe 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.**

¹⁷ Alexandrino, M. e Paulo, V. (2014, p. 10).



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.

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, simplificada, 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.

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.

Então, para finalizar os estudos por hoje, vamos praticar:



40. (Cespe – TCE/PA – 2016) A supremacia do interesse público sobre o interesse particular, embora consista em um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, possui a mesma força dos princípios que estão explícitos no referido texto, como o princípio da moralidade e o princípio da legalidade.

Comentários: Os dois princípios que norteiam o regime-jurídico administrativo são: princípio da **supremacia do interesse público** e princípio da **indisponibilidade dos bens e interesses públicos**. Porém, mesmo sendo os princípios basilares do regime-jurídico administrativo, isso não significa que eles sejam superiores aos demais princípios. Na verdade, todos os princípios possuem o mesmo grau de importância, de modo que não existe hierarquia entre princípios.

Além disso, esses dois princípios são considerados **implícitos**, por não aparecem expressamente mencionados no art. 37 da Constituição Federal.

Gabarito: Certo

41. (Cespe – TRE/GO – 2015) O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Comentários: A questão está perfeita, fazendo uma síntese dos dois



princípios que regem o regime jurídico-administrativo.

Gabarito: Certo

42. (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 lembrar 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, indispensável, 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 inexistiu, 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”



43. (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, também abrange as atividades instrumentais do Estado, ou seja, ações que ocorrem dentro o núcleo estatal, 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”

44. (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.

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 abstração¹⁸. 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 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

¹⁸ **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.



ao Judiciário, cuja decisão é que irá prevalecer com força de coisa julgada.

Gabarito: alternativa “a”

45. (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”

46. (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

47. (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 delinea 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”

48. (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

49. (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”

50. (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”

51. (Funiversa – SEPLAG/DF 2010) No sistema constitucional brasileiro vigente, compete ao Executivo o exercício precípua 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, XXXIII¹⁹) 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 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**, **impeccabilidade**, **moralidade**, **publicidade** e **eficiência**. Estudaremos em detalhes esses princípios na nossa Aula 01!

Gabarito: alternativa “a”

52. (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

¹⁹ 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**;



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!

Érica Porfírio e 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.

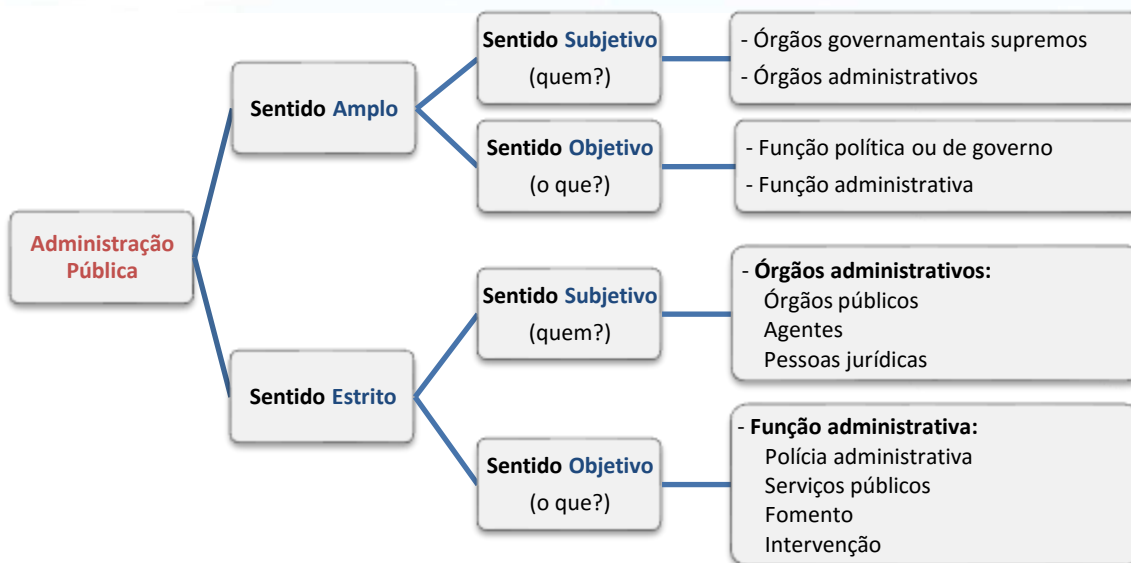
Indissociáveis e indispensáveis
para o Estado independente.

➤ **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: <u>legislativa</u> ou <u>normativa</u> (elaboração de normas gerais e abstratas) e <u>Fiscalizar</u> (contábil, financeira, orçamentária e patrimonial) Funções atípicas: <u>administrativa</u> (organização dos serviços internos) e <u>jurisdicional</u> (Senado julga PR nos crimes de responsabilidade)
	Judiciário	Função típica: <u>jurisdicional</u> (aplicação da lei para solução de conflitos entre litigantes). Funções atípicas: <u>administrativa</u> (organização dos serviços internos) e <u>legislativa</u> (elaboração dos regimentos internos dos Tribunais)
	Executivo	Função típica: <u>administrativa</u> (aplicar a lei para prover de maneira imediata e concreta o interesse público). Função atípica: <u>legislativa</u> (edição de medidas provisórias); <u>não exerce função jurisdicional típica.</u>

➤ **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).

➤ **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** administrativas que integram a **Administração Pública**, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os **bens** de que se utiliza para a consecução de seus **fins, de natureza pública**.

Fontes de Dir. Adm.

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

Outras fontes: tratados internacionais, princípios.

➤ **Sistemas administrativos:** forma adotada pelo Estado para solucionar os litígios decorrentes da sua atuação.

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

➤ **Sistema administrativo brasileiro:** sistema **inglês** ou de **jurisdição única**. As decisões dos órgãos administrativos, em regra, **não têm caráter conclusivo** perante o Poder Judiciário, podendo ser revistas na via judicial.

- **Necessidade de esgotar a via administrativa:** justiça desportiva; reclamação contra descumprimento de súmula vinculante; habeas data; mandado de segurança, caso seja possível interpor recurso administrativo com efeito suspensivo.
- **O Judiciário não pode interferir:** atos políticos, competências de natureza tipicamente administrativa.
- **Coisa julgada administrativa:** ocorre quando determinada decisão da Administração não pode mais ser modificada na via administrativa (ex: não há mais recursos administrativos; atos administrativos vinculados).



- **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 – TRT 8ª Região – 2016)** A respeito dos elementos do Estado, assinale a opção correta:

- a) Povo, território e governo soberano são elementos indissociáveis do Estado.
- b) O Estado é um ente despersonalizado.
- c) São elementos do Estado o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo.
- d) Os elementos do Estado podem se dividir em presidencialista ou parlamentarista.
- e) A União, o estado, os municípios e o Distrito Federal são elementos do Estado brasileiro.

2. **(Cespe - DPU - 2016)** Em relação à administração pública direta e indireta e às funções administrativas, julgue o item a seguir.

A função administrativa é exclusiva do Poder Executivo, não sendo possível seu exercício pelos outros poderes da República.

3. **(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.

4. **(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.

5. **(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.

6. **(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.

7. **(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.

8. **(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.

9. (IADES – Metro/DF 2014) A respeito do direito administrativo, assinale a alternativa 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) O chefe do Poder Executivo pode, por decreto, promover a extinção de órgãos públicos, quando seus cargos estiverem vagos.
- c) Supremacia do interesse público não consta como princípio expresso, mas informa a atuação da Administração Pública, assim como os demais princípios, tais como eficiência, legalidade e moralidade.
- d) As decisões adotadas por delegação de competência consideram-se praticadas pela autoridade delegante, e não pelo delegado.
- e) Na remoção ex officio de servidor público para localidade diversa da por ele postulada, não se exige a correspondente motivação por parte da Administração Pública.

10. (Cespe – DPU - 2016) A administração pública em sentido formal, orgânico ou subjetivo, compreende o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos no exercício da função administrativa. Em sentido objetivo, material ou funcional, abrange um conjunto de funções ou atividades que objetivam realizar o interesse público.

11. (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.

12. (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.

13. (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.

14. (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.

15. (Cespe – TJDF 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.

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

17. (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.

18. (AOC - TRE/AC 2015) Estado é diferente de Governo. A finalidade do Estado é atender aos interesses da coletividade, ou seja, o bem comum e, para isso, o Estado precisa de um aparato que lhe dê a possibilidade de concretizar e materializar essa finalidade, que é chamado de Administração Pública. Analise as assertivas a seguir e assinale a alternativa que apresenta apenas as assertivas relacionadas à Administração Pública.

I. É um instrumento usado para atingir uma meta política.

II. Possui conduta hierarquizada.

III. Atividade política e discricionária dos negócios públicos.

IV. Pratica atos de execução, segundo a competência do órgão e seus agentes.

V. Significa o conjunto de agentes, órgãos e entidades que integram a estrutura constitucional do Estado.

a) Apenas I, III e V.

b) Apenas II, III e IV.

c) Apenas II, III, IV e V.



d) Apenas I, II e IV.

e) Apenas I, II e V.

19. (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.

20. (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.

21. (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.

22. (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.

23. (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.

24. (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.

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



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 administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que esta exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

28. (FCC – SEGEF-MA 2016) São fontes do Direito Administrativo:

I. lei.

II. razoabilidade.

III. moralidade.

IV. jurisprudência.

V. proporcionalidade.

Está correto o que consta APENAS em:

a) I e II.

b) II e IV.

c) I e IV.

d) III e V.

e) IV e V.

29. (Cespe – PC/PE- 2016) Considerando as fontes do direito administrativo como sendo aquelas regras ou aqueles comportamentos que provocam o surgimento de uma norma posta, assinale a opção correta.

a) A lei é uma fonte primária e deve ser considerada em seu sentido amplo para abranger inclusive os regulamentos administrativos.

b) O acordo é uma importante fonte do direito administrativo por ser forma de regulamentar a convivência mediante a harmonização de pensamentos.

c) Os costumes, pela falta de norma escrita, não podem ser considerados como fonte do direito administrativo.

d) A jurisprudência é compreendida como sendo aquela emanada por estudiosos ao publicarem suas pesquisas acerca de determinada questão jurídica.

e) Uma doutrina se consolida com reiteradas decisões judiciais sobre o mesmo tema.

30. (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.

31. (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 promanam 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.

32. (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.

33. (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.

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



- 35. (Cespe – Ministério Integração Nacional 2013)** Os costumes, a jurisprudência, a doutrina e a lei constituem as principais fontes do direito administrativo.
- 36. (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.
- 37. (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.
- 38. (Cespe – FINEP 2009)** O costume e a praxe administrativa são fontes inorganizadas do direito administrativo, que só indiretamente influenciam na produção do direito positivo.
- 39. (Cespe – TCU – AUFC 2004)** A jurisprudência e os costumes são fontes do direito administrativo, sendo que a primeira resente-se da falta de caráter vinculante, e a segunda tem sua influência relacionada com a deficiência da legislação.
- 40. (Cespe – TCE-PA - 2016)** A supremacia do interesse público sobre o interesse particular, embora consista em um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, possui a mesma força dos princípios que estão explícitos no referido texto, como o princípio da moralidade e o princípio da legalidade.
- 41. (Cespe – TRE-GO - 2015)** O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado em dois princípios dos quais todos os demais decorrem, a saber: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.
- 42. (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.
- 43. (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.

44. (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.

45. (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.

46. (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.

47. (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.

48. (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.

49. (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



50. (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.

51. (Funiversa – SEPLAG/DF 2010) No sistema constitucional brasileiro vigente, compete ao Executivo o exercício precípua 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.

52. (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	A	13	C	25	E	37	C	49	B
2	E	14	C	26	C	38	C	50	A
3	E	15	C	27	E	39	C	51	A
4	C	16	E	28	C	40	C	52	B
5	C	17	C	29	A	41	C		
6	E	18	D	30	A	42	A		
7	E	19	A	31	B	43	B		
8	D	20	B	32	A	44	A		
9	C	21	C	33	C	45	D		
10	C	22	A	34	C	46	E		
11	C	23	C	35	C	47	E		
12	C	24	C	36	E	48	E		

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.