

# REVISÃO<sup>®</sup>



FÁBIO GOLDFINGER  
LEANDRO BORTOLETO  
LUÍS FELIPE CIRINO

# DIREITO ADMINISTRATIVO

**5ª edição**

Revista, ampliada e atualizada

2020



EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Direito Administrativo e Administração Pública

## TABELA DE INCIDÊNCIA DE QUESTÕES

Distribuição das questões organizada por ordem didática de assuntos		
Assunto	Número de Questões	Peso
1. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6	37,50%
2. DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM, CONCEITO E FONTES	10	62,50%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>

# Direito Administrativo e Administração Pública

## ✦ QUESTÕES

### 1. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**01. (FCC – Procurador do Estado – MT/2011)** De acordo com a Constituição Federal, a atuação do Estado no domínio econômico

- restringe-se à atividade regulatória, vedada, em qualquer hipótese, a exploração direta de atividade econômica em regime de competição com o privado.
- engloba a atividade regulatória, fiscalizadora e de fomento, vedada a exploração direta de atividade comercial ou industrial.
- é exercida em caráter excepcional, restringindo-se às atividades que envolvam a segurança nacional.
- restringe-se à função normativa, reguladora e fiscalizadora e, apenas nos casos de relevante interesse coletivo, à atividade de incentivo e planejamento.
- contempla, também, a exploração direta de atividade econômica, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

#### COMENTÁRIOS

✦ **Nota do Autor:** a Administração Pública em sentido amplo engloba a atividade política e a atividade administrativa e, por sua vez, em sentido estrito, corresponde, apenas, à função administrativa. A atividade administrativa tem como conteúdo o serviço público, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção.

A atividade de intervenção pode ocorrer de duas formas: a) intervenção direta: o Estado atua diretamente na área econômica, valendo-se para tanto das empresas estatais; b) intervenção indireta: fiscalização e regulamentação da atividade econômica. Em relação à atuação direta no domínio econômico, é importante destacar que a CF assegura à iniciativa privada a preferência

para a exploração da atividade econômica, mas nos termos em que prevê o **art. 173 da CF**, o Estado poderá explorar essa atividade diretamente somente quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei. Através do denominado Estado Executor, o Estado poderá explorar atividade econômica, destinada a iniciativa privada, nos termos em que permite a CF (art. 173).

**Alternativa correta: letra “e”.** (responde as demais alternativas).

**02. (Cespe – Defensor Público – ES/2012)** Como o direito administrativo disciplina, além da atividade do Poder Executivo, as atividades administrativas do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, os princípios que regem a administração pública, previstos na CF, aplicam-se aos três poderes da República.

#### COMENTÁRIOS

A função administrativa, em regra, está a cargo do Poder Executivo, contudo, os demais Poderes, Legislativo e Executivo, também podem exercer, em função atípica, o desempenho de função administrativa, ou seja, os agentes dos três poderes poderão praticar atos administrativos. Por esta razão, todos os princípios inerentes à Administração Pública devem ser aplicados aos três poderes. **CERTO**

**03. (Vunesp – Delegado de Polícia – PC – SP/2018)** O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo correto afirmar que:

- sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.
- sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.

- c) sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.
- d) sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.
- e) sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

#### COMENTÁRIOS

☛ **Nota do autor:** a Administração Pública é conceituada como o conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos que realizam a atividade administrativa, consistente em serviços públicos, fomento, polícia administrativa e intervenção. Abrange, dessa forma, o sentido subjetivo, formal ou orgânico e o sentido objetivo, material ou funcional.

**Alternativa “a”:** Sentido formal é o mesmo que sentido subjetivo ou orgânico, que diz respeito ao **conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos** que realizam a atividade administrativa. Aqui, o que é levado em conta é **quem** faz a atividade administrativa, quem integra a Administração Pública. Por isso, a ideia de forma, de composição orgânica, de sujeitos.

**Alternativa “b”:** (responde às alternativas “d” e “e”) Sentido **objetivo** é o mesmo que sentido **material** ou **funcional**. Refere-se à Administração Pública como **atividade destinada a satisfazer as necessidades coletivas; é a atividade administrativa**. A ênfase, nesse sentido, é para a atividade, para **o que é desempenhado**. O que importa aqui é a função, o conteúdo da atividade e não quem a executa.

**Alternativa “c”:** A atividade administrativa é entendida como sentido objetivo, material ou funcional da Administração Pública, não havendo que se falar em atividade empreendedora.

**Alternativa correta: “d”.**

**04. (Cespe – Delegado de Polícia – PE/2016)** Considerando os princípios e fundamentos teóricos do direito administrativo, assinale a opção correta.

- a) As empresas públicas e as sociedades de economia mista, se constituídas como pessoa jurídica de direito privado, não integram a administração indireta.
- b) Desconcentração é a distribuição de competências de uma pessoa física ou jurídica para outra, ao passo que descentralização é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, em razão da sua organização hierárquica.
- c) Em decorrência do princípio da legalidade, é lícito que o poder público faça tudo o que não estiver expressamente proibido pela lei.

- d) A administração pública, em sentido estrito e subjetivo, compreende as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos que exerçam função administrativa.
- e) No Brasil, por não existir o modelo da dualidade de jurisdição do sistema francês, o ingresso de ação judicial no Poder Judiciário para questionar ato do poder público é condicionado ao prévio exaurimento da instância administrativa.

#### COMENTÁRIOS

**Alternativa “a”:** As empresas públicas e sociedades de economia mista são, necessariamente, pessoas jurídicas de **direito privado** e integram a **Administração Pública Indireta**.

**Alternativa “b”:** **Descentralização** é a distribuição de competências de uma pessoa física ou jurídica para outra (**distribuição externa de competências**), ao passo que **desconcentração** é a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, em razão da sua organização hierárquica (**distribuição interna de competências**).

**Alternativa “c”:** O princípio da **legalidade** é aquele que, de maneira mais íntima, representa o Estado de Direito, revelando a supremacia da lei e, dessa maneira, constitui-se importantíssima forma de tutela dos direitos fundamentais. O **princípio da legalidade** não apresenta conteúdo idêntico para o particular e para a Administração Pública. Para esta, significa que **a atuação administrativa deve se dar em conformidade com a lei, com o direito**. Assim, ao administrador somente é permitido agir de acordo com a lei, não vigorando a autonomia da vontade, prevalente na esfera privada, em que o particular não é obrigado senão em virtude de lei. São esses os dois principais aspectos do princípio da legalidade: seguir a lei e não contrariar a lei. Como bem ressalta Thiago Marrara, são as regras da **“reserva legal”** e da **“supremacia da lei”** e pode ser sintetizados, respectivamente, nas expressões **“nada sem lei”** e **“nada contra a lei”**.

**Alternativa “d”:** A Administração Pública em sentido amplo engloba a atividade política e a atividade administrativa, incluindo tanto os órgãos governamentais quanto os órgãos administrativos. Já, em sentido estrito, corresponde, exclusivamente, à função administrativa exercida pelos órgãos administrativos. No sentido estrito, a Administração Pública pode ser subdividida em: a) sentido subjetivo, formal ou orgânico, pelo qual diz respeito ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos que realizam a atividade administrativa, isto é, leva-se em conta quem faz a atividade administrativa, quem integra a Administração

1 As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 232.

Pública; b) sentido objetivo, material ou funcional, que diz respeito à atividade destinada a satisfazer as necessidades coletivas, ou seja, a atividade administrativa, que compreende o serviço público, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção. Nesse sentido, a relevância é dada à função, ao conteúdo da atividade e não quem a executa, ou seja, interessa o que é realizado.

**Alternativa “e”:** De fato, no Brasil, vigora o sistema da **unicidade jurisdicional**, diferentemente do que ocorre na França, que conta com uma justiça administrativa especializada e outra justiça comum. Todavia, no Brasil, não é necessário o exaurimento da via administrativa para possível seja aceder ao Judiciário, salvo em situações excepcionais, como a do art. 217, §1º, da Constituição Federal, que destaca que “o Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei”.

**Alternativa correta: letra “d”.**

**05. (Vunesp – Delegado de Polícia – SP/2014)** A Administração Pública, em sentido

- objetivo, material ou funcional, designa os entes que exercem a atividade administrativa.
- amplo, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.
- estrito, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, como também os órgãos administrativos, subordinados e dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.
- estrito, objetivamente considerada, compreende a função política e a função administrativa.
- subjetivo, formal ou orgânico, compreende a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

#### COMENTÁRIOS

A Administração Pública pode ser vista em vários sentidos, destacando-se em sentido amplo e estrito e em sentido subjetivo ou objetivo<sup>2</sup>: a) Administração Pública **em sentido amplo** engloba a **atividade política e a atividade administrativa**, incluindo tanto os órgãos governamentais quanto os órgãos administrativos, destinados à execução dos planos de governo; b) Administração Pública **em sentido estrito** corresponde exclusivamente à **função administrativa** exercida pelos órgãos administrativos. A Administração pode, ainda, ser analisada no sentido objetivo, material ou funcional e no sentido subjetivo, formal ou orgânico: a) **sentido subjetivo, formal ou orgânico**: diz respeito ao **conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos** que realizam a atividade administra-

tiva; quem integra a Administração Pública; b) **sentido objetivo, material ou funcional**: refere-se à Administração Pública como **atividade destinada a satisfazer as necessidades coletivas; é a atividade administrativa**.

**Alternativa correta: letra “b” (responde a todas as demais alternativas).**

**06. (Delegado de Polícia – ES/2011 – CESPE)** Em sentido material ou objetivo, a administração pública compreende o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas encarregadas, por determinação legal, do exercício da função administrativa do Estado.

#### COMENTÁRIOS

Na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>3</sup>, em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, Administração Pública designa os entes que exercem a atividade administrativa e, assim, compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se tripartite a atividade estatal: a função administrativa. Em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, por seu turno, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo. **ERRADO**

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

**07. (FCC – Promotor de Justiça – PE/2014)** Em sua formação, o Direito Administrativo brasileiro recebeu a influência da experiência doutrinária, legislativa e jurisprudencial de vários países, destacando-se especialmente a França, considerada como berço da disciplina. No rol de contribuições do Direito Administrativo francês à prática atual do Direito Administrativo no Brasil, NÃO é correto incluir

- a adoção de teorias publicísticas em matéria de responsabilidade extracontratual das entidades estatais.
- a adoção do interesse público como eixo da atividade administrativa.
- a ideia de exorbitância em relação ao direito comum, aplicável aos particulares.
- a teoria do desvio de poder.
- o sistema de contencioso administrativo.

#### COMENTÁRIOS

**Alternativa “a”:** É prática atual do Direito Administrativo no Brasil.

2 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 64.

3 *Direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 49.

**Alternativa “b”:** É prática atual do Direito Administrativo no Brasil.

**Alternativa “c”:** É prática atual do Direito Administrativo no Brasil, anotada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

**Alternativa “d”:** É prática atual do Direito Administrativo no Brasil.

**Alternativa “e”:** O direito francês contribui para autonomia do Direito Administrativo. Na França nasceu a jurisdição administrativa (o contencioso administrativo), em razão do apego a separação dos poderes e a desconfiança aos juizes do velho regime. Criava-se, assim, o sistema da dualidade de jurisdição. Os constituintes franceses entenderam que a solução dos litígios nos quais a Administração Pública é parte não pode ser atribuída ao Poder Judiciário, sob pena de criar-se subordinação de um Poder ao outro. Quatro foram os princípios essenciais que informam o Direito Administrativo francês: 1- o da separação das autoridades administrativa e judiciária, que determina as matérias para as quais os tribunais judiciais são incompetentes; 2- o das decisões executórias, que reconhece à Administração a prerrogativa de emitir unilateralmente atos jurídicos que criam obrigações para o particular, independente da sua concordância; 3- o da legalidade, no qual obrigada a Administração a respeitar a lei; 4- o da responsabilidade do poder público, em virtude do qual as pessoas públicas devem reparar os danos causados aos particulares. Contudo, no Brasil o sistema de controle jurisdicional da Administração Pública não é o francês. O controle jurisdicional da Administração Pública é organizado através de dois sistemas: **o modelo francês, denominado de sistema de jurisdição dupla**, também conhecida como dualidade de jurisdição, contencioso administrativo ou sistema de jurisdição administrativa e o **sistema de jurisdição una**, também conhecida como **unidade de jurisdição** ou sistema de jurisdição ordinária. Como visto, no sistema de jurisdição dupla há a distinção de jurisdição, quais sejam a jurisdição ordinária ou comum e a jurisdição administrativa, em que esta julga os litígios envolvendo a Administração Pública, cujas decisões são independentes da jurisdição ordinária. O Brasil adota o sistema de jurisdição una, em que os litígios envolvendo a Administração Pública são julgados por juizes e tribunais comuns. O art. 5º, inc. XXXV, da CF consagrou o princípio da inafastabilidade da jurisdição, também conhecido como direito de ação, ou princípio do livre acesso ao judiciário, ou como nominou Pontes de Miranda o princípio da ubiquidade da justiça. Por este princípio não se admite mais no sistema constitucional brasileiro a denominada jurisdição condicionada ou ainda instância administrativa de curso forçado, ou seja, não precisa que sejam esgotadas as vias administrativas para que se possa ingressar com um pedido judicial. Exceção a essa regra é também prevista na CF, texto inserido pelo constituinte originário, que criou a justiça desportiva (art. 217, §§1º e 2º).

**Alternativa correta: letra “e”.**

**08. (FMP – Juiz de Direito – MT/2014)** Em face da formação histórica do Direito Administrativo e do modelo de Estado vigente, é correto afirmar que:

- a) a noção de coisa julgada nas esferas administrativa e judicial tem a mesma dimensão e conteúdo.
- b) as decisões proferidas por órgãos públicos de natureza superior não podem ser revistas pelo Poder Judiciário.
- c) o processo administrativo somente pode ser instaurado mediante provocação do interessado, por representação escrita endereçada ao agente competente para a solução da controvérsia.
- d) o regime jurídico juspublicista, no todo ou em parte, somente pode ser aplicado às pessoas jurídicas de direito público.
- e) tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

#### COMENTÁRIOS

**Alternativa “a”:** A coisa julgada administrativa difere da coisa julgada proferida em razão de decisão judicial. A coisa julgada judicial (art. 5, inc. XXXV, da CF) permite que o Poder Judiciário diga o direito em última instância. No direito administrativo, a coisa julgada é apenas formal, ou seja, refere-se à hipótese de exaurimento da via administrativa, não podendo mais haver recursos contra aquela decisão. A coisa julgada administrativa não alcança a coisa julgada judicial, pois somente as decisões judiciais oriundas do Poder Judiciário têm o condão de tornar imutável que for decidido.

**Alternativa “b”:** A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, ou seja, nenhuma decisão administrativa, em regra, poderá ser excluída de posterior análise do Poder Judiciário.

**Alternativa “c”:** O processo administrativo poderá ser iniciado a pedido do interessado ou de ofício pela autoridade competente (art. 5, *caput*, da Lei de Processo Administrativo). Outrossim, o art. 6º da Lei de Processo Administrativo prevê que o requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deverá ser formulado por escrito e conter os seguintes dados: I – **órgão ou autoridade administrativa a que se dirige**; II – identificação do interessado ou de quem o represente; III – domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações; IV – formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos; V – data e assinatura do requerente ou de seu representante.

**Alternativa “d”:** O regime jurídico juspublicista poderá ser aplicado às pessoas jurídicas de direito privado, ainda que de forma parcial, como ocorre com as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A título de exemplo observa-se o disposto no art. 173,

# Capítulo I – Direito Administrativo e Administração Pública

## ✦ DICAS

### Fábio Goldfinger

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

- O Estado é a pessoa jurídica de direito público externo constituída por três elementos indissociáveis: o povo, território e governo soberano.
- Na organização política do Estado é possível que haja duas formas de Estado: a) Estado Unitário: onde há um único poder político central, marcado pela centralização política; e b) Estado Federado (complexo ou composto): onde há uma descentralização política, coexistindo diversos poderes políticos distintos.
- O poder do Estado é manifestado por seus órgãos no exercício de três funções básicas: as administrativas (Poder Executivo), as legislativas e as judiciais.

#### FUNÇÕES ESTATAIS

FUNÇÕES ESTATAIS	PODER LEGISLATIVO	FUNÇÕES TÍPICAS – lei, emendas a CF etc.	
		FUNÇÕES ATÍPICAS	Poder Judiciário (ex: processar e julgar o Presidente da República e o Vice nos crimes de responsabilidade – art. 52, I da CF).
			Poder Executivo (ex: realizar concursos e licitações)
	PODER JUDICIÁRIO	FUNÇÕES TÍPICAS – sentenças, acórdãos, etc.	
		FUNÇÕES ATÍPICAS	Poder Legislativo (ex: elaborar ser regimento interno) Poder Executivo (ex: organizar suas secretarias e serviços auxiliares)
	PODER EXECUTIVO	FUNÇÕES TÍPICAS – serviços públicos etc.	
FUNÇÕES ATÍPICAS		Poder Judiciário (ex: julgar processo administrativo) Poder Legislativos (ex: expedir decretos e regulamentos)	

- **Atenção!** Governo e Administração são expressões **absolutamente** distintas. Governo é exercido por agentes que tomam decisões políticas de maneira relativamente independente e discricionária, enquanto a Administração significa a atuação técnica, neutra, vinculada à lei ou a uma norma técnica, exercida mediante uma conduta hierarquizada.

- Classicamente, existem duas formas de Governo: a monarquia e a república.

- A república é a forma de governo caracterizada pela elegibilidade dos representantes do povo, possuindo mandatos temporários e a obrigação de prestar contas.
- A monarquia é caracterizada pela investidura na chefia de Estado de um monarca, não havendo o dever de prestar contas.
- O Brasil adota a república como forma de governo.
- Segundo lição de Dirley da Cunha Júnior, **no sentido objetivo, material ou funcional**, a Administração Pública “corresponde a um conjunto de funções ou atividades de caráter essencialmente administrativo, consistente em realizar concreta, direta e imediatamente os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado.”<sup>1</sup>
- A Administração Pública em **sentido subjetivo** é o **conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes** que o ordenamento jurídico identifica como Administração Pública. Conceitua a Administração Pública, no sentido subjetivo, formal ou orgânico, como um “conjunto de entidades jurídicas (de direito público ou de direito privado), de órgãos públicos e de agentes públicos, que formam o aparelhamento orgânico e compõem a estrutura formal da Administração.”<sup>2</sup>

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

- O Direito Administrativo possui origem, como ramo autônomo, nos fins do século XVIII e início do século XIX.
- O Direito Administrativo possui nascimento junto com a fase do Estado Moderno, relacionando-se diretamente com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e com o desenvolvimento do conceito de Estado de Direito.
- O Direito Administrativo possui uma conceituação a depender dos critérios de formulação do próprio conceito.
- **CRITÉRIO LEGALISTA (ESCOLA LEGALISTA):** para esta corrente o Direito Administrativo consiste no estudo das normas administrativas.

1 *Curso de direito administrativo*. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 27.  
2 CUNHA JUNIOR. Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 27.

- **CRITÉRIO DO PODER EXECUTIVO:** alguns conceituam o Direito Público como a disciplina jurídica das atividades do Poder Executivo.
- **CRITÉRIO DO SERVIÇO PÚBLICO (OU ESCOLA DO SERVIÇO PÚBLICO):** o Direito Administrativo tem por objeto o estudo do serviço público. Em sentido amplo, serviço público abrange todas as funções do Estado, sem distinguir o regime jurídico a que se sujeita. Em sentido estrito, o serviço público abrange todas as funções do Estado para a satisfação das necessidades coletivas, sob regime de direito público.
- **CRITÉRIO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS:** para esta corrente, o Direito Administrativo é o conjunto de normas que regem as relações jurídicas entre a Administração e os Administrados.
- **CRITÉRIO TELEOLÓGICO (OU FINALÍSTICO):** o Direito Administrativo é definido como um conjunto de normas que disciplinam a atuação concreta do Estado para a consecução de seus fins, quais sejam, os fins públicos.
- **CRITÉRIO NEGATIVO OU RESIDUAL:** o Direito Administrativo tem por objeto normas que disciplinam as atividades desenvolvidas para a consecução dos fins públicos, excluindo-se as atividades legislativas e jurisdicionais, além das atividades patrimoniais que devem ser regidas pelo direito privado.
- **CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:** segundo esta corrente, o Direito Administrativo corresponde ao conjunto de princípios e normas que regem a Administração Pública.
- Existem muitos conceitos variados na doutrina sobre Direito Administrativo, o que requer muita atenção do candidato.
- O Direito Administrativo é o “ramo de 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 os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro).
- São fontes do Direito Administrativo: a Lei, a doutrina, a jurisprudência e o costume.
- O costume exige a presença de dois elementos: a) o uso; e b) a convicção generalizada da necessidade de sua obrigatoriedade (cogência). **Atenção!** A praxe administrativa não pode ser confundida com o costume, pois esta não preenche os requisitos necessários. A praxe administrativa não se constitui em fonte do Direito Administrativo.
- A Lei, enquanto regra geral, abstrata e impessoal, é a fonte principal (primordial ou primária) do direito administrativo.
- A doutrina, a jurisprudência e os costumes são considerados fontes secundárias.

# Princípios da Administração Pública

## TABELA DE INCIDÊNCIA DE QUESTÕES

Distribuição das questões organizada por ordem didática de assuntos		
Assunto	Número de Questões	Peso
1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	6	3,85%
2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	94	60,26%
3. DEMAIS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	56	35,90%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100%</b>

# Princípios da Administração Pública

## ✦ QUESTÕES

- ▶ CF, art. 37, caput
- ▶ Lei n° 9.784/99, art. 2°

### 1. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

**01. (FEPESE – Promotor de Justiça – SC/2014)** Analise o enunciado da questão abaixo e assinale se ele é falso ou verdadeiro:

- ( ) Tocando ao Poder Judiciário atuação precipuamente jurisdicional, não lhe é imposta a observância dos princípios da Administração Pública.

#### COMENTÁRIOS

A função administrativa, em regra, está a cargo do Poder Executivo, contudo, os demais Poderes, Legislativo e Executivo, também podem exercer, em função atípica, o desempenho de função administrativa, ou seja, os agentes dos três poderes poderão praticar atos administrativos. Por esta razão, todos os princípios inerentes à Administração Pública devem ser aplicados aos três poderes, inclusive o Poder Judiciário. **ERRADO**

**02. (MPE-SC – Promotor de Justiça – SC/2013)** Os princípios da Administração Pública podem ser classificados em onivalentes, comuns a todos os ramos do saber; plurivalentes ou regionais, que informam os diversos setores em que se dividem determinada ciência; setoriais, comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos em que se interpenetram; e monovalentes, que se referem a um só campo do conhecimento.

#### COMENTÁRIOS

🔍 **Nota do Autor:** Trata-se de uma questão bem específica, que requer o conhecimento de princípios mencionados por Cretella Júnior.

**Atenção ao erro!** O examinador inverte os conceitos dos princípios plurivalentes e dos princípios setoriais. Segundo José Cretella Junior<sup>1</sup> os princípios podem ser classificados em: a) onivalentes ou universais são princípios comuns a todos os ramos do saber, como por exemplo, o princípio da identidade e da razão suficiente; b) **plurivalentes ou regionais** são princípios comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos que a interpenetram, como, por exemplo, o princípio da causalidade, aplicável às ciências naturais e o princípio do *alterum nom laedere* (não prejudicar outrem), aplicáveis às ciências naturais e às ciências jurídicas; c) monovalentes são só princípios que se referem a um só campo do conhecimento; d) **setoriais** são princípios que informam os diversos setores em que se divide determinada ciência, como por exemplo, na ciência jurídica existem princípios que informam o Direito Processual, Direito Penal, Direito Tributário etc. **ERRADO**

**03. (MPE-PB – Promotor de Justiça – PB/2011)** Sobre o regime jurídico administrativo, julgue as seguintes assertivas:

- I. Como corolário do princípio da supremacia do interesse público, é vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências atribuídas à Administração.
- II. O princípio da impessoalidade tem a extensão de permitir que se reconheça a validade de ato administrativo praticado por funcionário irregularmente investido no cargo ou função pública.
- III. A nova interpretação da norma administrativa tem aplicação retroativa, desde que se trate de fazer prevalecer o sentido normativo que melhor atenda ao fim público a que se dirige a norma.
  - a) I, II e III estão corretas.
  - b) Apenas I e II estão corretas.

1 In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 63.

- c) Apenas I e III estão erradas.  
 d) Apenas II está errada.  
 e) **(Abstenção de resposta- Seção VIII, item 11, do Edital do Concurso).**

#### COMENTÁRIOS

**Item I: Correto.** O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado possui como corolário, nos termos do art. 2º, parágrafo único da Lei nº 9.784/99, a **vedação** da renúncia total ou mesmo parcial dos poderes ou competências inerentes a Administração Pública.

**Item II: Correto.** O princípio da impessoalidade tem previsão expressa no art. 37, *caput*, da CF. O princípio da impessoalidade possui duplo significado, um em relação aos administrados e o outro em relação à própria Administração. No primeiro significado, veda-se ao agente público praticar atos para satisfazer seu interesse pessoal ou mesmo de terceiros, ou seja, a máquina pública somente poderá ser utilizada para a satisfação dos interesses públicos. Em seu segundo significado, todos os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário público que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública. O princípio da impessoalidade ainda se aplica no reconhecimento da **validade de atos** praticados por **funcionários irregularmente** investidos no cargo ou função, sob a fundamentação de que os atos administrativos praticados são do órgão e não do funcionário público que o praticou.

**Item III: Errado.** Dispõe o art. 2º, parágrafo único, inc. XXXIII, da Lei nº 9.784/99, que a "interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação".

**Alternativa correta: letra "b". Estão corretos os itens I e II.**

**04. (TRF 4 – Juiz Federal Substituto 4ª região/2010)** Dadas as assertivas abaixo sobre funções estatais e princípios informadores do regime jurídico administrativo, assinale a alternativa correta.

- I. No Brasil as atividades estatais básicas estão distribuídas entre Poderes independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, vocacionados ao desempenho, respectivamente, das funções normativa, judicial e administrativa, estando esta última concentrada no Executivo, o qual a exerce precipuamente, mas sem exclusividade.  
 II. Em decorrência, dentre outros, dos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da impessoalidade, o gestor da coisa pública tem com ela uma relação de administração, de modo que seu agir está atrelado à finalidade cogente, mesmo quando admitido juízo discricionário na prática do ato administrativo.

- III. Conquanto não previsto explicitamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da razoabilidade informa o regime jurídico administrativo brasileiro, prestando-se como balizador para a verificação da higidez da ação administrativa, notadamente quando esta tem características discricionárias.  
 IV. Estabelece a Constituição Federal que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da publicidade, havendo possibilidade de instituição, pela via legislativa, de restrições ao acesso a autos de processo administrativo.  
 V. As funções estatais estão sujeitas à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público, prestando-se o referido princípio (da proporcionalidade), nesse contexto, para inibir e neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da higidez dos atos praticados por agentes públicos.  
 a) Estão corretas apenas as assertivas I, IV e V.  
 b) Estão corretas apenas as assertivas II, III e IV.  
 c) Estão corretas apenas as assertivas I, II, III e IV.  
 d) Estão corretas apenas as assertivas I, III, IV e V.  
 e) Estão corretas todas as assertivas.

#### COMENTÁRIOS

**Item I: Correto.** As **funções do Estado** são divididas em: a) função legislativa; b) função jurisdicional; e c) função executiva. A função legislativa é aquela exercida pelo Poder Legislativo, cuja função precípua é a elaboração de leis. A função jurisdicional é exercida pelo Poder Judiciário, cuja função essencial é a resolução de conflitos de interesses, ou seja, o julgamento de processos. A função executiva ou também denominada de função administrativa é aquela exercida pelo Poder Executivo, que compreende, basicamente, na prestação do serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia. Contudo, segundo explana a doutrina, todos os Poderes exercem todas as funções, seja de modo principal (considerado atividade típica), seja de modo acessório (considerado atividade atípica). Assim, a título de exemplo, o Senado Federal exerce a função típica de legislar, e como função atípica o de julgar os crimes de responsabilidade do Presidente da República, conforme se vê do art. 52, inc. I, da CF, além de exercer também, de forma atípica, funções administrativas, como por exemplo, realizar concursos públicos para a nomeação de seus agentes, promover licitações para a compra de materiais necessários para desenvolver a sua atividade.

**Item II: Correto.** O **poder discricionário** o agente tem liberdade para atuar de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade, pois se houver alternativas, o

# Capítulo II – Princípios da Administração Pública

## ✦ DICAS

### Fábio Goldfinger

#### 1. REGIME JURÍDICO

- Princípios – **conceito** – alicerces da ciência e deles decorrem todo o sistema normativo.

► **Atenção!** Os princípios administrativos são aplicáveis aos três Poderes e a toda Administração Pública, direta ou indireta.

- Principais **funções** dos princípios:

<b>FUNÇÃO HERMENÊUTICA</b>	A utilização do princípio como ferramenta de esclarecer o conteúdo do dispositivo analisado.
<b>FUNÇÃO INTEGRATIVA</b>	Suprir lacunas em caso de ausência expressa de regra.

- Categorias de princípios que incidem sobre o direito administrativo:**

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípios fundamentais</b>	- são os que estão expressos na Constituição Federal de forma explícita ou implicitamente.
<b>Princípios gerais</b>	- são as proposições básicas aplicadas de forma integral do sistema jurídico.
<b>Princípios do direito público</b>	- são princípios jurídicos que informam o Direito Público
<b>Princípios gerais do direito administrativo</b>	- são proposições que se aplicadas à execução das atividades da administração pública.
<b>Princípios setoriais do direito administrativo</b>	- são princípios informativos de especificidades do Direito Administrativo.

- Princípios fundamentais:**

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípio da segurança jurídica</b>	- garantia de previsibilidade no emprego do poder - Os arts. 23, 24, 26 e 30 da LINDB (inseridos pela Lei nº 13.655/2018) reforçam a necessidade de se buscar a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.
<b>Princípio republicano</b>	- regime político em que define o espaço público em que são caracterizados e identificados interesses públicos.
<b>Princípio democrático</b>	- forma de governo adotada por um Estado em que se sobressai a vontade popular.

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípio da cidadania</b>	- cidadão é identificado como o protagonista político do Estado.
<b>Princípio da dignidade da pessoa humana</b>	- postulado da supremacia do Homem sobre suas próprias criações.
<b>Princípio da participação</b>	- possibilidade aos cidadãos de escolherem quem governa e como governa.

- Princípios gerais:**

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípio da Legalidade</b>	- submissão do agir à lei.
<b>Princípio da Legitimidade</b>	- informa a relação entre a vontade geral do povo e as suas expressões políticas, administrativas e judiciárias.
<b>Princípio da Igualdade</b>	- igualdade de todos perante a lei e a vedação de discriminação.
<b>Princípio da Publicidade</b>	- ciência dos atos e a submissão dos mesmos ao controle.
<b>Princípio da Realidade</b>	- as ações da Administração deverão ter condições objetivas de serem efetivamente cumpridas em favor da sociedade à que se destinam.
<b>Princípio da Responsabilidade</b>	- diversas competências para agir são atribuídas aos órgãos, entes ou agentes do Estado, sendo que cada uma delas gera uma responsabilidade.
<b>Princípio da Responsividade</b>	- é a reação governamental, que deve ser a normalmente esperada e exigida, ante a enunciação da vontade dos governados.
<b>Princípio da Sindicabilidade</b>	- possibilidade jurídica de submissão de qualquer lesão de direito ou ameaça de lesão à algum tipo de controle.
<b>Princípio da Sancionabilidade</b>	- possibilidade de aplicação de sanções administrativas.
<b>Princípio da Ponderação</b>	- método para a solução de aparentes conflitos principiológicos.

- Princípios gerais do Direito Público:**

PRINCÍPIOS	APONTAMENTO
<b>Princípio da Subsidiariedade</b>	- prescreve o escalonamento de responsabilidade de atribuições entre entes ou órgãos, em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade.
<b>Princípio da Presunção de Validade</b>	- os atos administrativos gozam de presunção de validade até a prova em contrário.
<b>Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público</b>	- nas relações tipicamente públicas, o interesse público e, com isso, prioriza seu atendimento sobre os demais interesses, em determinadas condições.

PRINCÍPIOS	APONTAMENTO
<b>Princípio do Devido Processo da Lei</b>	- submissão estrita às exigências formais de obediência a rigorosas sequências dos atos que devam ser praticados pelo Estado, constitucionalmente inafastáveis sempre que atinja a liberdade ou os bens de uma pessoa.
<b>Princípio da Motivação</b>	- enunciar as razões de fato e de direito que autorizam ou determinam a prática de um ato jurídico.
<b>Princípio da Descentralização</b>	- repartição do exercício estatal entre diversas entidades e órgãos de criação constitucional e legal.
<b>Princípio do Contraditório</b>	- oitiva da parte contrária.

• **Princípios gerais do Direito Administrativo:**

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípio da Finalidade</b>	- consiste no atendimento finalístico do interesse público.
<b>Princípio da Impessoalidade</b>	- a Administração Pública não pode distinguir onde a lei não o fez; não pode perseguir interesses pessoais; e o Estado não pode atuar em seu benefício, mas sim no da sociedade.
<b>Princípio da Moralidade Administrativa</b>	- o administrador não pode administrar mal: a) desvio de finalidade pública; b) atos sem finalidade; e c) ineficiência grosseira.
<b>Princípio da Discricionariedade</b>	- permissão legal ao administrador público para que este possa fazer a necessária integração casuística para satisfazer a necessidade pública.
<b>Princípio da Consensualidade</b>	- privilégio do consenso para atingir de forma mais célere e menos dispendiosa o interesse público.
<b>Princípio da Razoabilidade</b>	- adequar a medida para atender o resultado pretendido; necessidade da medida; proporcionalidade, entre os inconvenientes resultantes da medida e o resultado a ser alcançado. - O art. 21 da LINDB, inserido pela Lei nº 13.655/2018, trata da aplicação da razoabilidade nos impactos da decisão administrativa <sup>1</sup> ao estabelecer que a decisão que invalidar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverá indicar suas consequências jurídicas e administrativas, de modo expresse.
<b>Princípio da Proporcionalidade</b>	- justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios resultantes da ação do Estado.
<b>Princípio da Executividade ou da autoexecutividade</b>	- possibilidade jurídica da Administração aplicar a execução da vontade contida na lei, de modo direto e imediato, empregando seus próprios meios executivos, incluindo a coerção.

PRINCÍPIOS	APONTAMENTOS
<b>Princípio da Continuidade</b>	- veda a solução de continuidade nas atividades a serem desenvolvidas pelo Estado, salvo se houver previsão legal.
<b>Princípio da Especialidade</b>	- determina que cada órgão, ente ou agente, possua um campo ou setor de administração que lhe é próprio, visando os fins nele especificados.
<b>Princípio Hierárquico</b>	- visa à coordenação e a subordinação dos entes, órgãos e agentes entre si e à distribuição escalonada de suas funções.
<b>Princípio Monocrático</b>	- a vontade do Estado é assimilada a vontade expressada no agente competente (poder exercido unipessoalmente).
<b>Princípio do Colegiado</b>	- criação e atuação de órgãos coletivos.
<b>Princípio da Disciplina</b>	- existência de um sistema sancionatório direto e imediato, aplicado executivamente, em razão da hierarquia, sem necessidade prévia decisão judicial.
<b>Princípio da Eficiência</b>	- melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, para satisfazer os administrados com o menor custo possível para a sociedade.
<b>Princípio da Economicidade</b>	- relacionado com o aspecto financeiro da Administração Pública.
<b>Princípio da Autotutela</b>	- dever da Administração Pública controlar seus próprios atos quanto à legalidade e à adequação ao interesse público.

- **Princípios setoriais do Direito Administrativo** – são aqueles que informam de forma específica dentro de determinados temas (dentro) do direito administrativo.
- O Direito Administrativo possui dois princípios dos quais derivam todos os demais princípios e normas do Direito Administrativo, estes conhecidos como **supraprincípios ou superprincípios**:

<b>SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO</b>	Há a presunção de que toda a atuação do Estado esteja pautada pelo interesse público, de onde se extrai das leis, Constituição Federal e da manifestação da “vontade geral”.
<b>INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO</b>	Os agentes públicos devem atuar não segundo a sua vontade, mas sim do modo determinado pela legislação.

## 2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **Cinco** são os princípios de direito administrativos **expressos** no art. 37, *caput*, da CF:

<b>L</b>	Legalidade
<b>I</b>	impessoalidade
<b>M</b>	Moralidade
<b>P</b>	Publicidade
<b>E</b>	Eficiência

1 NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos Parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Jurú, 2018.

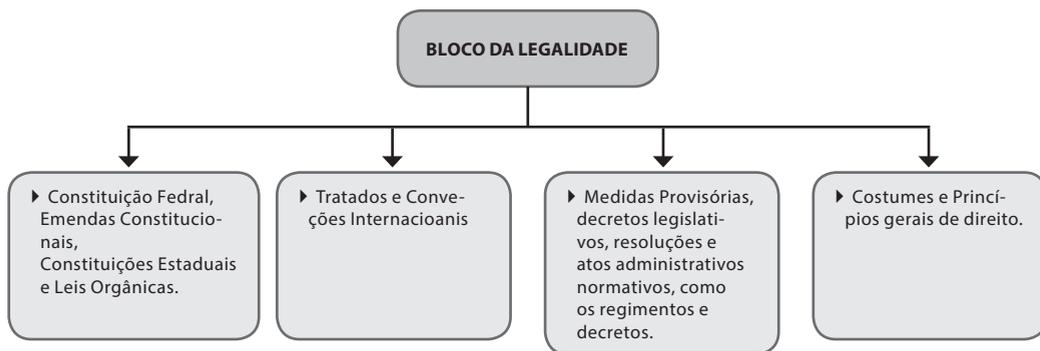
**\* PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

**Princípio da legalidade pública ≠ legalidade privada**

LEGALIDADE PÚBLICA	LEGALIDADE PRIVADA
Atuação dos agentes públicos	Atuação dos particulares
Administração só pode fazer o que estiver permitido pela lei ou por ela determinado	O particular pode fazer tudo o que não estiver proibido em lei
Implicitamente o que a lei não proíbe está proibido	Implicitamente o que a lei não proíbe é permitido

LEGALIDADE PÚBLICA	LEGALIDADE PRIVADA
O silêncio da lei é proibição	O silêncio da lei é permissão

- **Princípio da juridicidade:** por este princípio os agentes públicos não devem respeitar apenas a Lei, mas também a todos outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica, ampliando, assim, o conteúdo tradicional do princípio da legalidade. É o que se convencionou denominar de bloco da legalidade:



- **Princípio da Legalidade:** a Administração Pública somente poderá praticar condutas autorizadas em lei.

- O **art. 37, §1º, da CF** prevê a proibição expressa da promoção pessoal do agente público.

EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	Medida Provisória (art. 62 da CF)
	Estado de Defesa (art. 136 da CF)
	Estado de Sítio (art. 137 da CF)

**\* PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

- Significado de operacionalização do princípio da legalidade pelo francês Eisenmann:

- a) a Administração só pode editar medidas que não sejam contrários à lei;
- b) a Administração só pode editar atos e medidas que uma norma autoriza;
- c) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa;
- d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.

- Princípio da **Moralidade** é um requisito de validade do ato administrativo;
- O art. 85, inc. V, da CF, prevê que é crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa.
- Princípio da **Moralidade:**

<b>Dever de atendimento e respeito aos padrões éticos de</b>	- boa-fé
	- decore
	- lealdade
	- honestidade
	- probidade

**\* PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

▶ **Atenção!** A moral administrativa é diferente da moral comum, pois aquela torna possível a invalidação de atos administrativos que ofendem ao princípio da moralidade.

- Princípio da **impessoalidade** – há duas vertentes para a explicação deste princípio:
  - a) Toda a atuação da Administração Pública deve ser voltada ao interesse público, deve ter como finalidade a satisfação ao interesse público;
  - b) Vedação da promoção pessoal pelo agente público, às custas da Administração Pública.

- O Princípio da Moralidade possui referência de padrões de comportamentos a serem observados pelos agentes públicos nos seguintes diplomas legais, entre outros: **art. 2º, parágrafo único, inc. IV, da Lei nº 9.784/99; art. 166 da Lei nº 8.112/90; Decreto nº 1.171/94 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Federal) e o Decreto nº**