

Matheus Carvalho

MANUAL DE
**DIREITO
ADMINISTRATIVO**

14^a
Edição

revista
atualizada
ampliada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

SUMÁRIO • 1. Conceito de Estado – 1.1. Poderes do Estado – 2. Governo X Estado – 3. Administração Pública – 4. Direito Administrativo – 4.1. Conceito – 4.1.1. Critérios de definição do Direito Administrativo – 4.1.2. Direito Administrativo e a Ciência da Administração – 5. Codificação e fontes do Direito Administrativo – 5.1. Competência para legislar – 6. Interpretação do Direito Administrativo – 7. Evolução histórica do Direito Administrativo – 8. Sistemas de controle da atuação administrativa – 8.1. Sistema administrativo brasileiro – 9. Relação com outros ramos do Direito – 10. Regime Jurídico Administrativo – 11. Constitucionalização do Direito Administrativo – 12. Quadro Sinóptico – 13. Súmulas – 13.1. Súmulas do STF – 14. Jurisprudências 2023/2024 – 15. Questões de concursos.

1. CONCEITO DE ESTADO

O Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela lei máxima que, no Brasil, é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. Um Estado soberano possui, como regra geral, um governo que é o elemento condutor, um povo, que representa o componente humano e um território que é o espaço físico que ocupa. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, uma vez que detém o monopólio legítimo do uso da força.

Ressalte-se que o Estado pode atuar no direito público ou no direito privado; no entanto, sempre ostenta a qualidade de Pessoa Jurídica de Direito Público. Com efeito, a teoria da dupla personalidade do Estado encontra-se totalmente superada.

O surgimento e a evolução da noção do Estado fazem aparecer a figura do Estado de Direito, que representa a ideia de que a Administração Pública se submete ao direito posto, assim como os demais sujeitos de direitos da sociedade. Ou seja, o Estado de Direito é aquele que se submete ao direito que ele mesmo instituiu.

Com efeito, a noção de Estado de Direito surge com a doutrina alemã, no século XIX, baseado em três pilares, quais sejam, a tripartição de poderes, a universalidade da jurisdição (ensejando o controle absoluto de validade sobre todas as atividades do Estado) e a generalização do princípio da legalidade.

Pelos pilares citados, define-se que adequação dos atos administrativos com o ordenamento jurídico é o principal critério para sua legitimação do Estado de Direito. Sendo assim, como explicita Marçal Justen Filho¹, “*num Estado de Direito prevalecem as normas jurídicas abstratas e gerais, e não a vontade do governante*”.

1. JUSTEN FILHO, Marçal – Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª Ed., 2011.

1.1. Poderes do Estado

O Brasil adotou a clássica teoria de tripartição de funções do Estado, organizada por Montesquieu, sendo essas funções divididas entre poderes devidamente organizados. Nesse sentido, na Constituição Federal, em seu art. 2º, fica definido o funcionamento de três poderes: o **Legislativo**, o **Executivo** e o **Judiciário**, sendo que tais poderes são independentes e harmônicos entre si.

Trata-se de poderes estruturais e organizacionais do Estado que não se confundem com os poderes administrativos – que são instrumentos concedidos à Administração Pública para consecução dos seus interesses, dividindo-se em poder normativo, hierárquico, disciplinar e poder de polícia. Tais poderes instrumentais são prerrogativas concedidas ao Estado para persecução do interesse público e serão analisados em capítulo específico.

Cada um desses Poderes do Estado tem sua atividade principal e outras secundárias. Dessa forma, ao Legislativo cabe, precipuamente, a função de produzir leis. Ao Judiciário é atribuída a função de dizer o direito ao caso concreto, pacificando a sociedade, em face da resolução dos conflitos, com caráter de definitividade, sendo esse Poder, com exclusividade, responsável pela formação da coisa julgada. Ao Executivo cabe a atividade administrativa do Estado, a dizer, a implementação do que determina a lei para atender às necessidades da população, como infraestrutura, saúde, educação, cultura, abarcando a prestação de serviços públicos, a execução de obras e, até mesmo, a exploração de atividade econômica feita no interesse da coletividade.

Com efeito, a explicação feita aponta somente as **funções típicas** de cada um dos Poderes. Sendo assim, a função típica do Poder Legislativo é a criação da norma, inovação originária na ordem jurídica, configurando a lei a mais pura manifestação da vontade do povo, por meio de seus representantes. Por sua vez, a função típica do Poder Judiciário é solucionar definitivamente conflitos de interesses sempre mediante a provocação do interessado, haja vista o fato de que a função jurisdicional, no Brasil, tem a característica da inércia. Por fim, a função típica do Poder Executivo é a **função administrativa** e consiste na defesa concreta dos interesses públicos, sempre atuando dentro dos limites da lei.

Importa ressaltar que, diferentemente da função jurisdicional, no exercício da função administrativa, pode o Poder Executivo aplicar de ofício a lei, sem necessidade de provocação de qualquer interessado, sendo que, em determinadas situações, o ente público realizará juízo de conveniência e oportunidade para a defesa do interesse público, nos limites delineados pelo texto legal.

Ressalte-se que parte da doutrina ainda prevê a existência da **Função Política** ou **Função de Governo**, que, no entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, abarca os atos jurídicos do Estado que não se encaixam nas funções anteriores. Pode-se citar como exemplo de atos decorrentes desta função a sanção e o veto de lei, a declaração de guerra, a decretação de estado de calamidade pública. Nesses casos, a atuação do Estado versa sobre gestão superior da vida estatal, tratando-se de decisão de natureza política. No exercício da função política, o controle exercido pelo Poder Judiciário fica restrito à ocorrência de danos individuais, não cabendo ao órgão controlador analisar a atuação, propriamente dita.

Além da função típica de cada Poder, cada um também exerce, em caráter excepcional, como forma de garantir a harmonia constitucional entre eles, as chamadas **funções atípicas**. Nesse sentido, o Poder Legislativo, ao realizar um procedimento licitatório para contratação de serviços de necessidade do órgão, estará exercendo atipicamente a função administrativa. Da mesma forma, o Poder Executivo pode editar Medidas Provisórias nos moldes permitidos pela Constituição Federal, nesses casos, atuando de forma atípica na função legislativa.

É importante ressaltar que as funções atípicas devem ser analisadas em caráter excepcional, pois decorrem do fato de que a tripartição de poderes não tem caráter absoluto.

Nesse sentido, a doutrina estabelece que essas funções atípicas devem estar previstas na CF. Se fossem instituídas mediante lei, isso seria inconstitucional; e alguns constitucionalistas chegam a estabelecer que é inconstitucional a ampliação desse rol de funções atípicas pelo Poder Constituinte derivado. Ou seja, a Emenda Constitucional que acrescente nova função atípica tende a abolir a separação dos poderes, violando cláusula pétrea.

Ademais, por se tratar de normas excepcionais, todos os dispositivos da Constituição Federal que são definidores de funções atípicas devem ser interpretados restritivamente.

2. GOVERNO X ESTADO

Não se confundem as definições de Estado e de Governo. Conforme já explicitado, o Estado é um povo situado em determinado território e sujeito a um governo. Nesse conceito, podem ser destacados três elementos: povo, território e governo.

Dessa forma, o governo é elemento formador do Estado, não se confundindo com ele. Pode-se dizer que o governo é a cúpula diretiva do Estado que se organiza sob uma ordem jurídica por ele posta, a qual consiste no complexo de regras de direito baseadas e fundadas na Constituição Federal.

Salienta-se que a expressão **governo** vem sofrendo alterações de conteúdo ao longo dos tempos. A concepção clássica dispunha que governo era sinônimo de Estado, somatória dos três poderes. Atualmente, porém, governo em – **sentido subjetivo** – é a cúpula diretiva do Estado responsável pela condução das atividades estatais, ou seja, o conjunto de poderes e órgãos constitucionais. Na acepção **objetiva ou material**, governo é a atividade diretiva do Estado, confundindo-se com o complexo de suas funções básicas.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por tudo o quanto foi exposto, não obstante a função administrativa seja típica do Poder Executivo, o conceito de Administração Pública com ele não coincide, haja vista a possibilidade de atuação administrativa pelos demais Poderes do Estado, ainda que atipicamente.

A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal. Nesse sentido, a expressão deve ser grafada com as primeiras letras maiúsculas.

Por sua vez, administração pública (em letra minúscula), embasada no **critério material ou objetivo**, se confunde com a função administrativa, devendo ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado, ou seja, a defesa concreta do interesse público. Nesse caso, não se confunde com a função política de Estado, haja vista o fato de que a administração tem competência executiva e poder de decisão somente na área de suas atribuições, sem a faculdade de fazer opções de natureza política.

Dessa forma, a doutrina moderna costuma apontar quatro tarefas precípuas da Administração Pública, quais sejam o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, a regulação de atividades de interesse público e fomento de atividades privadas e o controle da atuação do Estado. Analisemos separadamente cada uma dessas atividades.

A função ordenadora da Administração Pública se manifesta pelo exercício do poder de polícia. Consiste na limitação e no condicionamento pelo Estado da liberdade e propriedade privadas em favor do interesse público, atualmente com definição no art. 78 do Código Tributário Nacional, por ensejar a possibilidade de cobrança de taxa pelo seu exercício.

A função prestacional se caracteriza pela prestação de serviços públicos. Desde a primeira metade do século XX, mais especificamente no pós 1ª guerra mundial, com o surgimento das chamadas constituições sociais (mexicana, de 1917, e alemã ou de Weimar, de 1919) passou-se a atribuir ao Estado funções positivas de prestação de serviços públicos, fornecimento de transporte coletivo, água e energia elétrica.

A função regulatória ou de fomento se manifesta pelo incentivo a setores sociais específicos em atividades exercidas por particulares, estimulando o desenvolvimento da ordem social e econômica e o consequente crescimento do país. Enseja poderes especiais para disciplinar condutas individuais e coletivas, principalmente em razão da recente tendência de transferir para o setor privado atividades anteriormente exercidas pelo Estado. Essa função está presente, inclusive, nas atividades exercidas pelas Agências Reguladoras.

A função de controle surge pelo poder-dever atribuído ao Estado de verificar a correção e legalidade da atuação exercida pelos seus próprios órgãos. É importante saber que essa função está espalhada em todas as funções de Estado, sendo dever do Poder Legislativo e do Judiciário a realização desse controle. Entretanto, não se pode excluir ou suprimir a função administrativa de controle, exercida dentro da estrutura de cada órgão, sempre exercida em respeito ao devido processo legal e com observância das garantias do contraditório e da ampla defesa para todos aqueles que possam ser atingidos pela atividade controladora.

Dessa forma, pode-se entender a atividade administrativa como a função voltada para o bem de toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo. Sendo assim, pode-se dizer que a função administrativa é um *múnus público*, configurando uma obrigação ou dever para o administrador público – que não terá liberdade de atuação, sempre agindo em respeito ao direito posto, com a intenção de perseguir o interesse da coletividade.

Cumprindo ainda salientar que os doutrinadores mais modernos dispõem que a função administrativa pode ser dividida quanto à sua abrangência em:

- **Função externa (extroversa):** diz respeito à atividade-fim da Administração Pública, visando a atender interesses públicos primários em benefício diretos dos cidadãos.

- **Função interna (introversa):** se refere à atividade-meio, atendendo às necessidades da coletividade de forma mediata, visando à garantia do interesse público secundário – ou seja, o interesse da máquina administrativa – abarcando as normas e atividades no que concerne ao pessoal, bens públicos, estrutura organizacional, etc.

4. DIREITO ADMINISTRATIVO

4.1. Conceito

Primeiramente, cumpre ressaltar que a necessidade do homem em travar relações foi o ponto de partida para o surgimento do direito. Ressalte-se que o ordenamento jurídico se manifesta por meio de normas de conduta impositivas, criadas por um Estado politicamente organizado, tendente a realizar a busca pela justiça e, principalmente, com a função de alcançar a paz social.

O direito é tradicionalmente dividido em dois grandes ramos, quais sejam, o Direito Público e o Direito Privado.

O **Direito Público** tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, compondo-se de normas que visam a disciplinar as relações jurídicas em que o Estado aparece como parte. Sendo assim, o objeto é a tutela do interesse público, só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa, excepcionalmente.

Uma das características básicas desse ramo do direito é a desigualdade nas relações jurídicas por ele regidas, tendo em conta a prevalência do interesse público sobre os interesses privados. Com efeito, sempre que houver choque ou conflitos de interesses, os interesses da coletividade devem prevalecer sobre os interesses dos particulares individualmente considerados.

Por esse motivo, sempre que o Poder Público exerce atividades, na defesa do interesse público, dispõe de certas prerrogativas que o colocam em posição jurídica de superioridade perante o particular, desde que atuando sempre em conformidade com a lei e respeitadas as garantias individuais consagradas pela Constituição Federal.

Decorre dessa supremacia e nela tem fundamento, por exemplo, a desapropriação de um imóvel privado para a construção de uma estrada, na qual o direito constitucional de propriedade é suprimido, desde que mediante justa e prévia indenização, haja vista haver uma necessidade de utilizar esse bem na busca incessante pelo interesse da coletividade. Logo, tendo em vista o interesse público, se for necessária a construção de uma estrada em cujo trajeto esteja um imóvel particular, o estado promoverá a desapropriação – independentemente do interesse do proprietário, restringindo seus direitos à percepção de uma indenização justa, nos moldes da Constituição.

Em resumo, nas relações de direito público, o Estado encontra-se em posição de vantagem jurídica em relação ao particular, subordinando os interesses deste último aos interesses de toda a sociedade – ou seja, ao interesse público, representado pelo ente estatal na relação jurídica.

Integram o ramo do direito público o Direito Constitucional, o Direito Tributário, o Direito Penal, o Direito Processual Civil e o Direito Administrativo, entre outros. Nessa obra, nos cabe analisar a disciplina relacionada ao Direito Administrativo.

Por sua vez, o **Direito Privado** tem por escopo a regulação dos interesses dos particulares, tutelando as relações travadas entre as partes como forma de possibilitar o convívio das pessoas em sociedade e a harmoniosa fruição e utilização de seus bens.

Tem como característica básica as suas normas supletivas, que podem ser afastadas ou modificadas por acordo das partes interessadas. Ademais, o direito privado se baseia na igualdade jurídica entre as pessoas tratadas nas relações por ele regidas. Uma vez que os interesses tutelados são privados, não há fundamento para que se estabeleça, em princípio, qualquer relação de subordinação ou desigualdade entre as partes. São ramos do direito privado o Direito Comercial, o Direito do Consumidor, o Direito Civil.

Não se pode confundir o Direito Público, enquanto ramo do direito com as **normas de ordem pública**, presentes em todos os ramos jurídicos e que se configuram como normas imperativas e inafastáveis impostas pelo ordenamento jurídico. Isso porque não há situação em que o direito privado seja regente único de todas as relações jurídicas. Em determinadas relações, mesmo travadas exclusivamente entre particulares, as atividades podem ter repercussão nos interesses da coletividade como um todo. Nesses casos, é comum o ordenamento estabelecer normas de ordem pública, impositivas, derogatórias do direito privado, excluindo a possibilidade de as partes livremente fazerem valer sua vontade, afastando a incidência da autonomia da vontade e liberdade negocial que regulamenta o direito privado.

Dessa forma, o Direito Administrativo é um dos ramos do Direito Público, uma vez que rege a organização e o exercício de atividades do Estado e se direciona na busca dos interesses da coletividade.

Marçal Justen Filho² estabelece que “O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.”

Dessa forma, o Direito Administrativo se baseia em um conjunto harmônico de princípios e regras que disciplinam as atividades administrativas visando à satisfação dos interesses de toda a coletividade, mesmo que isso justifique a restrição de direitos individuais – ou seja, exclui a função jurisdicional e legislativa, respeita os direitos fundamentais dos cidadãos, postos na ordem jurídica, e disciplina o conjunto de órgãos públicos e entidades que compõem sua estrutura organizacional.

A Profa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, por sua vez, define o Direito Administrativo como “o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins de natureza pública”.

Com efeito, a definição do que é o Direito Administrativo não é unânime na doutrina e enseja algumas divergências entre os estudiosos da matéria. Assim, é importante verificarmos os critérios adotados pela doutrina para delimitação do objeto e finalidades, bem como definição da área de atuação deste ramo do direito.

2. JUSTEN FILHO, Marçal – Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 7ª ed. 2011.

3. PIETRO, Maria Sylvia Zanella di – Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 21ª ed. 2008.

4.1.1. Critérios de definição do Direito Administrativo

Podem ser definidas seis correntes dedicadas a apresentar um critério unitário para conceituar o Direito Administrativo. E consequentemente a definição de seu objeto.

1) **Corrente legalista:** também chamada de escola exegética. Para essa escola, o Direito Administrativo se resume no conjunto da legislação administrativa existente no país. Essa escola se limitava a fazer uma compilação das leis existentes. É critério reducionista, pois desconsidera o papel fundamental da doutrina e da jurisprudência na identificação dos princípios básicos informadores do direito. Dessa forma, a corrente não prosperou, haja vista o fato de que o direito não se limita à lei.

2) **Critério do Poder Executivo:** conforme esse critério, todo o Direito Administrativo estaria condensado na atuação desse Poder. O critério, portanto, identifica o Direito Administrativo como complexo de leis disciplinadoras da atuação do Poder Executivo. Mais uma vez, trata-se de corrente que não prosperou, uma vez que ignora que a função administrativa pode ser exercida fora do âmbito do Poder Executivo. Inclusive salienta-se a possibilidade de atividades de natureza administrativa serem atipicamente exercidas pelo Legislativo e Judiciário. Da mesma forma, a função administrativa pode ser exercida por particulares por delegação estatal, como é o exemplo das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos. Por fim, deve-se ter em mente que o Poder Executivo também exerce outras funções atípicas que não a função administrativa e, por isso, seria equivocado associar absolutamente a atuação deste poder ao conceito e delimitação da matéria.

3) **Critério das relações jurídicas:** pretende-se definir o Direito Administrativo como a disciplina das relações jurídicas entre a administração pública e o particular. Com esse critério, a doutrina se esquece que alguns outros ramos do Direito Público possuem relações semelhantes, como é o caso do Direito Tributário e do Direito Penal. Ademais, muitas atuações administrativas não se enquadram no padrão convencional de um vínculo interpessoal, como a expedição de atos normativos para organizar a atuação de particulares e da gestão dos bens pertencentes ao Poder Público.

4) **Critério do serviço público:** surge na França com a criação da Escola do Serviço Público que seguia as orientações de Leon Duguit. Conforme esse critério, o Direito Administrativo tem por objeto a disciplina jurídica dos serviços públicos, ou seja, os serviços prestados pelo Estado a toda a coletividade, necessários à coexistência dos cidadãos. Hodiernamente, tal critério se mostra insuficiente, haja vista o fato de que a administração pública moderna desempenha muitas atividades que não podem ser consideradas prestação de serviço público, como é o caso do poder de polícia, a execução de obras públicas, a exploração de atividade econômica pelo Estado, bem como as atuações de fomento da atividade privada. Ademais, os serviços públicos são relevantes e fazem parte do objeto de outros ramos do direito, como é, por exemplo, o caso do Direito Tributário que se vale deste conceito para cobranças de taxas e outros tributos.

5) **Critério teleológico ou finalístico:** considera que o Direito Administrativo deve ser conceituado como sistema de princípios jurídicos que regula as atividades do Estado para cumprimento de seus fins. Essa concepção é correta, mas não consegue abranger integralmente

o conceito da matéria e costuma-se dizer que se trata de definição incompleta. Foi defendida, no direito brasileiro, com algumas alterações, por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

6) **Crítério negativista:** este critério surge diante da dificuldade em identificar o objeto próprio do Direito Administrativo. Conforme essa corrente doutrinária, o Direito Administrativo deve ser conceituado por exclusão, isto é, seriam pertinentes a este ramo do direito todas as questões não pertencentes ao objeto de interesse de nenhum outro ramo jurídico. Sendo assim, seriam funções administrativas todas as funções do Estado que não fossem legislativas ou jurisdicionais. Mais uma vez, estamos diante de uma corrente insatisfatória, uma vez que se utiliza um critério negativo para estabelecer a conceituação de uma atividade, bem como de um ramo do direito.

7) **Crítério da distinção entre atividade jurídica e social do Estado:** nesse caso, os doutrinadores que adotam esse critério fazem a distinção entre a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a atividade de cunho social, por meio da qual estrutura seus órgãos e atividades em geral.

Modernamente, a doutrina majoritária tem apontado no sentido de se utilizar o **critério funcional**, como o mais eficiente na definição da matéria. Conforme esse critério, o Direito Administrativo é o ramo jurídico que estuda e analisa a disciplina normativa da função administrativa, esteja ela sendo exercida pelo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou, até mesmo, por particulares mediante delegação estatal.

Assim, para o Prof. Hely Lopes Meirelles⁴, o 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*”.

Analisemos o conceito, detalhadamente.

Em primeiro lugar, o autor define que o Direito Administrativo é um CONJUNTO HARMÔNICO DE PRINCÍPIOS. Todas as disciplinas autônomas dependem do embasamento principiológico para sua existência enquanto ciência. Esses princípios norteadores da matéria formam o que é designado pela doutrina como Regime Jurídico Administrativo, que será analisado de forma pormenorizada em capítulo específico desta obra.

Ademais, define ainda o critério que esses princípios são responsáveis por REGER OS ÓRGÃOS, OS AGENTES E AS ATIVIDADES PÚBLICAS. Nesse sentido o Direito Administrativo se preocupa em ordenar a atividade institucional de seus órgãos, regulamentando sua estrutura orgânica e de pessoal, ou seja, trata-se da função administrativa, ainda que ela seja exercida pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, de forma atípica.

Por fim, o conceito se encerra definindo que a função administrativa é TENDENTE A REALIZAR CONCRETA, DIRETA E IMEDIATAMENTE OS FINS DESEJADOS PELO ESTADO. Desse modo, não se pode confundir o Direito Administrativo com as demais funções estatais. Isso ocorre porque a função legislativa tem como característica típica ser geral e abstrata, inovando no ordenamento jurídico, não tendo, a princípio, aplicação

4. MEIRELES, Hely Lopes – Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 29ª ed. 2003.

concreta nas atividades individuais. Por sua vez, a função jurisdicional não é direta, haja vista depender de provocação para o seu exercício, diante da inércia do Poder Judiciário. Por fim, a definição de que a função administrativa é imediata tem a intenção de diferenciar da função social da Administração Pública, por ser função mediata do Poder Público. Ademais, o conceito estabelece que o Direito Administrativo deve buscar concretizar os fins desejados pelo Estado, sendo que compete ao Direito Constitucional definir quais são esses fins.

Outrossim, não se pode enxergar o Direito Administrativo como aquele que cria ou aglutina poderes ao Estado, pois trata-se, na verdade, de ramo jurídico que tem a função de limitar os poderes estatais, definindo os seus contornos – inclusive porque, conforme se demonstrará em tópico específico, os poderes da administração nada mais são do que poderes-deveres instrumentais, necessários à garantia do interesse público.

4.1.2. Direito Administrativo e a Ciência da Administração

Por fim, é importante não confundir esses dois ramos do conhecimento. A Ciência da Administração é definida como o estudo de técnicas e estratégias para melhor planejar, executar e organizar a gestão governamental, definindo técnicas de gestão. Trata-se de ciência social que, inclusive, está subordinada aos princípios e regras definidas no Direito Administrativo.

Por sua vez, o Direito Administrativo é ramo jurídico e, como tal, se dedica aos estudos de regras e normas, sendo caracterizado como ciência normativa, impositiva que define os limites dentro dos quais a gestão pública – estudada pela ciência da administração – pode ser executada.

Nesse sentido, ressalte-se ainda ser o Direito Administrativo um ramo recente, uma vez que se desenvolveu a partir do século XIX, carecendo inclusive de codificação. Na França, assim como no Brasil, esse ramo não está unificado em código, mas disciplinado em leis esparsas.

5. CODIFICAÇÃO E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Observe-se, a princípio, que são consideradas fontes do direito aqueles comportamentos que ensejam a criação de uma norma imperativa. Conforme já explicitado anteriormente, o Direito Administrativo, no Brasil, não se encontra codificado, isto é, os textos administrativos não estão reunidos em um só corpo de leis, como ocorre com outros ramos como o Direito Processual, o Direito Penal e o Direito Civil.

As normas administrativas estão espalhadas, tanto no texto da Constituição Federal como em diversas leis ordinárias e complementares e em outros diplomas normativos como decretos-leis, medidas provisórias, regulamentos e decretos do Poder Executivo, circunstância que dificulta um conhecimento abrangente, bem como a formação de uma visão sistemática, orgânica desse ramo do Direito.

De fato, podem ser apresentados como argumento a favor da codificação a segurança jurídica e a maior transparência do processo decisório. Também se fala em garantir previsibilidade

das decisões administrativas e estabilidade social. Por fim, a codificação viabiliza o acesso da população, facilitando o controle da atuação estatal. Por sua vez, alguns doutrinadores, apontam como argumentos contrários à codificação, a estagnação do Direito, desatualização constante, além da competência concorrente em determinados pontos da matéria e da diversidade de temas a serem codificados.

Frise-se que, em determinados ordenamentos jurídicos, há codificação nesse ramo do Direito, como em Portugal, por exemplo.

Dessa forma, a doutrina costuma apontar a existência de seis fontes principais deste ramo do Direito, quais sejam, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os princípios gerais, os costumes e os tratados internacionais. Analisemos cada uma delas.

I – A **lei** é a fonte primordial do Direito Administrativo brasileiro, em razão da rigidez que o ordenamento jurídico no Brasil estabelece em relação ao princípio da legalidade nesse ramo jurídico. O vocábulo lei deve ser interpretado amplamente, abarcando todas as espécies normativas, incluindo, como fonte principal do Direito Administrativo, a Constituição Federal e todas as normas ali dispostas que tratem da matéria, sobretudo as regras e princípios administrativos nela estampados e os demais atos normativos primários (leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis e medidas provisórias).

É relevante salientar que o ordenamento jurídico brasileiro se desenvolve em estrutura hierarquizada, sendo que todas as normas infraconstitucionais encontram fundamento e validade no texto da Carta Magna e devem respeitar suas disposições.

Ademais, devem ser incluídos, como fontes secundárias, também os atos normativos infralegais, expedidos pela administração pública, nos termos e limites da lei, os quais são de observância obrigatória pela própria administração e configuram manifestação do Poder Normativo do Estado, abarcando a edição de regulamentos, instruções normativas, resoluções, entre outras espécies normativas.

Saliente-se que a lei é o único veículo habilitado para criar diretamente deveres e proibições, obrigações de fazer ou não fazer no Direito Administrativo, ensejando inovação no ordenamento jurídico, estando os demais atos normativos sujeitos a seus termos. Somente a lei, amplamente considerada, pode criar originariamente normas jurídicas, sendo por isso, para parte da doutrina, a única fonte direta do Direito Administrativo.

II – A **jurisprudência** se traduz na reiteração de julgados dos órgãos do judiciário, travando uma orientação acerca de determinada matéria. Trata-se de fonte secundária do Direito Administrativo, de grande influência na construção e na consolidação desse ramo do Direito, inclusive, diante da ausência de codificação legal.

É importante salientar que – não obstante as decisões judiciais (em regra) não terem aplicação geral e, porque somente impostas às partes do processo, também não gozarem de força vinculante – a Constituição Federal, após alteração pela Emenda Constitucional n. 45/04, passou a admitir a edição de **súmulas vinculantes**, expedidas pelo Supremo Tribunal Federal, com força para determinar a atuação da Administração Pública.

Com efeito, dispõe o art. 103-A da Carta Maior que a Corte Suprema pode – de ofício ou mediante provocação, por meio de decisão proferida por dois terços dos seus membros (ou seja,

oito ministros), após reiteradas decisões sobre matéria constitucional – aprovar súmula (que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal), bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, nos termos da lei. A matéria é controversa, uma vez que alguns doutrinadores entendem que esta regra viola o Estado Democrático de Direito, haja vista o tolhimento da independência dos juízes, além da alegação de que se configuraria afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como do princípio da inafastabilidade, todos eles estampados no texto constitucional.

Com efeito, não há qualquer declaração expressa de inconstitucionalidade e, portanto, a regra de edição de súmulas vinculantes se encontra vigente no Brasil. Conforme já explicitado, não serão vinculantes todas as súmulas expedidas pelo Supremo Tribunal Federal, mas tão somente aquelas que seguirem o trâmite de aprovação por dois terços dos ministros, nos moldes do art. 103-A da Constituição.

Dispõe ainda o texto constitucional que as súmulas vinculantes terão por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

A constituição também esclarece que caberá **Reclamação** ao Supremo Tribunal Federal a respeito do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente aplicar (julgando procedente) a que anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Em relação a essas súmulas, é indiscutível o fato de que as decisões judiciais com efeitos vinculantes não podem ser consideradas meras fontes secundárias de Direito Administrativo e sim fontes principais ou diretas, já que alteram o ordenamento jurídico positivo de forma imediata, impondo e definindo condutas de observância inafastável para todos os entes da Administração Pública.

Ademais, a Carta Magna estabelece que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações integrantes do controle concentrado de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta nas esferas federal, municipal, estadual.

Outrossim, o direito moderno, impulsionado pelo novo Código de Processo Civil, admite o **Direito de Precedentes**, tornando as decisões jurisprudenciais cada vez mais relevantes na formação do direito e esse fenômeno atinge o Direito Administrativo. Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal passa a proferir decisões, com **repercussão geral**, que possuem caráter vinculante e orientador da atuação jurisdicional. Nesses casos, a Suprema Corte seleciona julgados com relevância jurídica, política, social ou econômica e profere a decisão que vai ordenar os julgados de tribunais inferiores acerca do mesmo tema.

III – A **doutrina** constitui fonte secundária. Trata-se da lição dos mestres e estudiosos da matéria, ensejando a formação de arcabouço teórico a justificar as atuações da Administração Pública, influenciando não só a elaboração de novas regras a serem observadas como também o julgamento das lides de cunho administrativo.