



AULA 01 - DIREITO ADMINISTRATIVO

FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO



Natureza Jurídica e Conceito do Direito Administrativo

O Direito Administrativo é um **ramo do Direito Público** que disciplina a função administrativa, as entidades, órgãos e agentes públicos, organizando-os para a consecução de seus fins e regulando as relações que se formam no exercício da atividade administrativa.

Quanto à sua **natureza jurídica**, o Direito Administrativo pertence inequivocamente ao campo do **Direito Público**, pois regula relações jurídicas em que o Estado atua em posição de supremacia em relação aos particulares, com o objetivo primordial de atender ao **interesse público**. Esta é uma característica fundamental frequentemente cobrada em provas de concursos.

Diversos doutrinadores propõem conceitos para o Direito Administrativo, sendo importante conhecer algumas dessas definições:

Hely Lopes Meirelles

"Conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar **concreta, direta e imediatamente** os fins desejados pelo Estado."

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

"Ramo do direito público que tem por objeto os **órgãos, agentes e pessoas jurídicas 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."

Celso Antônio Bandeira de Mello

"Ramo do Direito Público que disciplina o **exercício da função administrativa**, assim como pessoas e órgãos que a desempenham."

É importante observar que, independentemente da definição adotada, alguns **elementos são comuns** a todas elas: a presença da Administração Pública; o exercício da função administrativa; e a finalidade pública. Em provas de concurso, é comum questões que pedem para identificar qual elemento é essencial ao conceito de Direito Administrativo.

O Direito Administrativo possui **autonomia científica**, com princípios próprios, institutos peculiares e método específico, além de autonomia didática, sendo estudado de forma independente nas faculdades de Direito e nos cursos preparatórios para concursos públicos.

Objeto e Abrangência do Direito Administrativo

O **objeto** do Direito Administrativo compreende o conjunto de atividades desempenhadas pelo Estado para a consecução do interesse público, excluídas as funções legislativa e jurisdicional. Trata-se de um objeto amplo e multifacetado, que engloba diversos aspectos da organização e funcionamento da Administração Pública.



Organização Administrativa

Estudo da estrutura da Administração Pública direta e indireta, incluindo órgãos públicos, entidades administrativas e agentes públicos.



Atividades Administrativas

Análise dos serviços públicos, poder de polícia, intervenção na propriedade e no domínio econômico, e fomento público.



Relações Jurídicas

Exame das relações entre a Administração e os administrados, incluindo direitos e deveres recíprocos.



Controles da Administração

Estudo dos mecanismos de controle interno e externo das atividades administrativas, incluindo o controle judicial.



Responsabilidade Civil do Estado

Análise da obrigação estatal de reparar danos causados a terceiros no exercício de suas atividades.

Quanto à **abrangência**, o Direito Administrativo se estende a todas as esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a todos os Poderes do Estado quando exercem função administrativa. Isso significa que mesmo o Poder Judiciário e o Poder Legislativo estão sujeitos às normas do Direito Administrativo quando praticam atos administrativos.

É fundamental compreender que o Direito Administrativo **não se limita apenas ao Poder Executivo**, embora este seja o responsável predominante pela função administrativa. Existe função administrativa nos três Poderes, e quando qualquer deles a exerce, submete-se ao regime jurídico-administrativo.

"O Direito Administrativo não é o direito do administrador, nem o direito da Administração Pública; é o direito da função administrativa." - Celso Antônio Bandeira de Mello

Para concursos públicos, é essencial entender que o objeto do Direito Administrativo **não inclui** as atividades políticas de governo, que são reguladas pelo Direito Constitucional, nem as atividades legislativas e jurisdicionais típicas, que são disciplinadas pelo Direito Constitucional, Processual e outras áreas específicas.

Questões Comentadas: Natureza, Conceito e Objeto do Direito Administrativo

Questão 1 (CESPE - Analista Judiciário - TRT)

O direito administrativo corresponde ao ramo do direito público que estuda princípios e regras referentes à administração pública exclusivamente no âmbito do Poder Executivo.

Resposta: ERRADO

Comentário: A afirmação está errada porque o Direito Administrativo disciplina a função administrativa onde quer que ela seja exercida, não se limitando ao Poder Executivo. Embora este seja o principal responsável pela função administrativa, tanto o Poder Legislativo quanto o Judiciário também exercem funções administrativas (como na gestão de seus servidores e patrimônio) e, quando o fazem, submetem-se ao regime jurídico-administrativo.

Questão 2 (FCC - Analista - TRF)

O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público, caracteriza-se pela:

- a) Codificação e sistematização de suas normas em um único diploma legal.
- b) Supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público pela Administração.
- c) Obrigatoriedade de defesa em juízo de todos os atos praticados pela Administração.
- d) Vinculação exclusiva à esfera federal de governo, cabendo aos Estados a regulamentação própria.
- e) Inafastabilidade da aplicação das normas de direito administrativo mesmo na ausência de previsão legal.

Resposta: B

Comentário: O Direito Administrativo caracteriza-se fundamentalmente pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Esses princípios constituem a base do regime jurídico-administrativo. As demais alternativas contêm erros: não há codificação única (a); não há obrigatoriedade de defesa em juízo de todos os atos da Administração (c); aplica-se a todas as esferas federativas (d); e sua aplicação depende de previsão legal, em respeito ao princípio da legalidade (e).

Questão 3 (VUNESP - Procurador - CM São Paulo)

Assinale a alternativa que apresenta objeto do Direito Administrativo:

- a) A atividade jurisdicional do Estado e seus limites.
- b) Os direitos fundamentais e as garantias individuais.
- c) A organização e o funcionamento da Administração Pública.
- d) O processo legislativo e a elaboração das leis.
- e) Os tratados internacionais e sua incorporação ao direito interno.

Resposta: C

Comentário: O objeto do Direito Administrativo compreende o estudo da organização e do funcionamento da Administração Pública, incluindo sua estrutura, agentes, formas de atuação, serviços públicos, entre outros aspectos. As demais alternativas referem-se a objetos de outros ramos do direito: Direito Processual (a), Direito Constitucional (b e d) e Direito Internacional Público (e).

Codificação e Fontes do Direito Administrativo

Codificação do Direito Administrativo

Uma característica distintiva do Direito Administrativo brasileiro é a **ausência de codificação**. Diferentemente de outros ramos do Direito, como o Civil, Penal, Processual ou Trabalhista, o Direito Administrativo **não possui um código único** que sistematize todas as suas normas e princípios. Esta ausência de codificação é um aspecto frequentemente cobrado em provas de concursos.

As razões para a ausência de codificação são múltiplas:

- A **dinamicidade** das relações administrativas, que exige constante atualização normativa;
- A **heterogeneidade** das matérias tratadas pelo Direito Administrativo;
- A **pluralidade de fontes** normativas, incluindo leis federais, estaduais e municipais;
- O **federalismo** brasileiro, que concede autonomia legislativa a cada ente federativo.

No lugar de um código único, o Direito Administrativo brasileiro se estrutura em um **conjunto disperso de leis específicas**, como a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999), o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/1990), entre outras.

Fontes do Direito Administrativo

As fontes do Direito Administrativo são os meios pelos quais surgem as normas jurídico-administrativas. Elas podem ser classificadas em fontes primárias (que criam diretamente o direito) e fontes secundárias (que auxiliam na interpretação e aplicação do direito).



Legislação

É a **principal fonte** do Direito Administrativo. Inclui a Constituição Federal, emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. A Constituição Federal de 1988 é a fonte primordial, estabelecendo princípios e normas fundamentais para a Administração Pública.



Jurisprudência

Conjunto de decisões judiciais reiteradas em um mesmo sentido. Embora não tenha, em regra, caráter vinculante, exerce **importante papel interpretativo** e pode fixar entendimentos uniformes através de súmulas vinculantes do STF e decisões em controle concentrado de constitucionalidade.



Costumes

Práticas reiteradas aceitas como obrigatórias. Têm **função supletiva** no Direito Administrativo, mas sua aplicação é limitada pelo princípio da legalidade. Podem auxiliar na interpretação de conceitos jurídicos indeterminados.



Doutrina

Estudos teóricos dos juristas sobre o Direito. Embora não crie normas diretamente, **influencia a elaboração legislativa** e a interpretação judicial. Tem papel fundamental na sistematização e evolução do Direito Administrativo.

Além dessas fontes tradicionais, o Direito Administrativo moderno reconhece outras importantes fontes:

- **Atos administrativos normativos:** Como decretos regulamentares, instruções normativas e portarias, que complementam as leis e permitem sua execução;
- **Tratados internacionais:** Incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, podem estabelecer normas administrativas, especialmente em áreas como direitos humanos e meio ambiente;
- **Princípios gerais do direito:** Orientações fundamentais que informam todo o sistema jurídico;
- **Precedentes administrativos:** Decisões anteriores da própria Administração Pública que, por razões de segurança jurídica e isonomia, podem vincular decisões futuras em casos semelhantes.

Para concursos públicos, é fundamental compreender que, em caso de **antinomia** (conflito) entre fontes do Direito Administrativo, aplica-se a **hierarquia normativa**, prevalecendo a Constituição sobre as leis, estas sobre os decretos, e assim por diante.

Sistemas Administrativos: Sistema Inglês e Sistema Francês

Os sistemas administrativos são modelos que determinam como se estruturam as relações entre a Administração Pública e o Poder Judiciário, especialmente quanto ao controle dos atos administrativos. Historicamente, desenvolveram-se dois grandes sistemas que influenciaram diversos países: o **sistema inglês** (ou de jurisdição única) e o **sistema francês** (ou de jurisdição dual).

Sistema Inglês (Common Law)

Também chamado de **sistema de jurisdição única** ou **sistema de unidade de jurisdição**, teve origem na Inglaterra e se expandiu para países de tradição anglo-saxônica como Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Suas **principais características** são:

- **Unidade jurisdicional:** Existe apenas uma ordem de tribunais, que julga tanto litígios entre particulares quanto litígios envolvendo a Administração Pública;
- **Inexistência de tribunais administrativos** com função jurisdicional;
- **Submissão da Administração** às mesmas regras e tribunais que os particulares (rule of law);
- **Controle judicial** dos atos administrativos realizado pelos tribunais comuns.

A **justificativa teórica** deste sistema é a de que o Estado e os cidadãos devem estar igualmente submetidos à lei, sem privilégios para a Administração Pública. O juiz comum é considerado o guardião natural dos direitos e liberdades individuais.

Evolução e Convergência dos Sistemas

Atualmente, observa-se uma **tendência de convergência** entre os dois sistemas. Nos países de sistema inglês, criaram-se tribunais administrativos com competência para decidir questões administrativas em primeira instância, embora suas decisões ainda possam ser revistas pelos tribunais comuns. Nos países de sistema francês, ampliou-se o controle judicial sobre certos aspectos dos atos administrativos, como os direitos fundamentais.

Para concursos públicos, é importante compreender que esses sistemas **não existem mais em estado puro**, mas apresentam características predominantes que os diferenciam. A compreensão das diferenças entre eles é fundamental para entender o sistema administrativo brasileiro e para responder corretamente às questões de concursos sobre o tema.

Sistema Francês (Droit Administratif)

Também denominado **sistema de jurisdição dual** ou **sistema de dualidade de jurisdição**, originou-se na França pós-Revolução Francesa e se difundiu por países de tradição romano-germânica como Itália, Alemanha e Portugal.

Suas **principais características** são:

- **Dualidade jurisdicional:** Existem duas ordens de tribunais, uma comum (judicial) para litígios entre particulares e outra administrativa para litígios envolvendo a Administração Pública;
- **Existência de tribunais administrativos** independentes do Poder Judiciário comum;
- **Autonomia do Direito Administrativo** em relação ao Direito Privado;
- **Especialização dos juizes administrativos** em questões da Administração Pública.

A **justificativa teórica** deste sistema baseia-se na separação de poderes e na ideia de que julgar a Administração ainda é administrar. Assim, o controle dos atos administrativos não poderia ser confiado ao Poder Judiciário comum, mas a órgãos especializados.

Sistema Administrativo Brasileiro

O sistema administrativo brasileiro possui características próprias que o diferenciam dos modelos clássicos inglês e francês, constituindo o que muitos doutrinadores chamam de **sistema de jurisdição única com contencioso administrativo**. Sua compreensão é essencial para concursos públicos, especialmente para cargos jurídicos e da administração pública.

Características Fundamentais

O Brasil adota, desde a Constituição Republicana de 1891, o **sistema de jurisdição única** (ou sistema inglês), tendo como pilares fundamentais:



Monopólio da Função Jurisdicional pelo Poder Judiciário

No Brasil, apenas o Poder Judiciário pode proferir decisões com força de **coisa julgada material**. Isso significa que todas as decisões administrativas estão sujeitas à revisão judicial, conforme o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88): "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".



Inexistência de Tribunais Administrativos Jurisdicionais

Diferentemente do sistema francês, no Brasil **não existem tribunais administrativos** com função jurisdicional propriamente dita. Os órgãos de contencioso administrativo (como o CARF no âmbito tributário federal) emitem decisões que podem ser revisadas pelo Judiciário, não produzindo coisa julgada material.



Autotutela Administrativa

A Administração Pública possui a prerrogativa de controlar seus próprios atos, anulando os ilegais e revogando os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de provocação (Súmulas 346 e 473 do STF). Esta é uma característica de **autocontrole administrativo**.

Contencioso Administrativo Brasileiro

Embora o Brasil adote o sistema de jurisdição única, existe um **contencioso administrativo não jurisdicional**, composto por órgãos da própria Administração Pública com competência para julgar litígios em que ela é parte. Este contencioso administrativo tem as seguintes características:

- **Caráter não jurisdicional:** Suas decisões não fazem coisa julgada material e podem ser revistas pelo Poder Judiciário;
- **Facultatividade:** O administrado não é obrigado a esgotar a via administrativa antes de recorrer ao Judiciário, salvo exceções constitucionais específicas;
- **Especialização técnica:** Geralmente compostos por profissionais com expertise na matéria administrativa específica;
- **Celeridade:** Procedimentos geralmente mais rápidos que os judiciais;
- **Gratuidade:** Em regra, não há custas para acionar o contencioso administrativo.

Exemplos importantes de órgãos do contencioso administrativo brasileiro são:



Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF)

Órgão colegiado do Ministério da Fazenda que julga recursos administrativos de decisões sobre a aplicação da legislação tributária federal.



Conselhos de Contribuintes Estaduais e Municipais

Decidem questões tributárias no âmbito de suas respectivas esferas federativas.



Tribunais de Contas

Embora não integrem o Poder Judiciário, exercem importante função no controle externo da Administração Pública, especialmente em matéria financeira e orçamentária.



Conselhos Profissionais

Como a OAB, CREA, CRM, etc., que exercem controle sobre o exercício de profissões regulamentadas.

É importante ressaltar que, para concursos públicos, deve-se compreender que o contencioso administrativo brasileiro não configura exceção ao sistema de jurisdição única, pois suas decisões não têm caráter jurisdicional definitivo, estando sempre sujeitas ao controle judicial.

Questões Comentadas: Sistemas Administrativos e Sistema Brasileiro

Questão 1 (CESPE - Procurador - PGDF)

No Brasil, existe um contencioso administrativo com poder jurisdicional, a exemplo do Tribunal de Contas da União, que profere decisões definitivas e irrecorríveis na esfera judicial.

Resposta: ERRADO

Comentário: A afirmação está errada porque no sistema brasileiro não existe contencioso administrativo com poder jurisdicional. O Brasil adota o sistema de jurisdição única, onde apenas o Poder Judiciário pode proferir decisões com caráter definitivo (coisa julgada material). Mesmo as decisões do Tribunal de Contas da União estão sujeitas à revisão judicial, conforme o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88). O TCU e outros órgãos administrativos exercem função administrativa de julgamento, mas suas decisões não têm caráter jurisdicional propriamente dito.

Questão 2 (FCC - Analista - TRT)

Sobre os sistemas administrativos, é correto afirmar que:

- a) O sistema francês caracteriza-se pela unidade de jurisdição.
- b) No sistema inglês há tribunais administrativos com função jurisdicional.
- c) O Brasil adota o sistema francês de dualidade de jurisdição.
- d) O Brasil adota o sistema inglês, com jurisdição única exercida pelo Poder Judiciário.
- e) No sistema brasileiro, o esgotamento da via administrativa é sempre obrigatório antes de se recorrer ao Judiciário.

Resposta: D

Comentário: A alternativa correta é a D. O Brasil adota o sistema inglês (jurisdição única), onde apenas o Poder Judiciário exerce função jurisdicional com caráter definitivo. As demais alternativas estão incorretas: o sistema francês caracteriza-se pela dualidade de jurisdição (a); no sistema inglês não há tribunais administrativos com função jurisdicional definitiva (b); o Brasil não adota o sistema francês (c); e o esgotamento da via administrativa, como regra, não é obrigatório no Brasil, sendo apenas facultativo, salvo exceções constitucionais específicas (e).

Questão 3 (VUNESP - Procurador - CM São Paulo)

A respeito dos sistemas administrativos, assinale a alternativa correta:

- a) O sistema do contencioso administrativo (francês) não admite, em regra, que o Poder Judiciário aprecie as decisões proferidas pela jurisdição administrativa.
- b) O sistema de jurisdição única (inglês) estabelece que todas as decisões da Administração Pública devem ser previamente confirmadas pelo Poder Judiciário.
- c) No Brasil, as decisões dos Tribunais de Contas fazem coisa julgada material e não podem ser revistas pelo Poder Judiciário.
- d) No sistema brasileiro, é sempre necessário o prévio esgotamento da via administrativa para que o cidadão possa acessar o Poder Judiciário.
- e) No Brasil, as decisões proferidas pelo contencioso administrativo devem sempre ser homologadas pelo Poder Judiciário para produzirem efeitos.

Resposta: A

Comentário: A alternativa correta é a A. No sistema francês (contencioso administrativo), como regra, o Poder Judiciário comum não pode apreciar as decisões da jurisdição administrativa, pois existe uma separação clara entre a jurisdição comum e a administrativa, cada uma com sua competência própria. As demais alternativas estão incorretas: o sistema inglês não exige confirmação prévia pelo Judiciário (b); as decisões dos Tribunais de Contas no Brasil não fazem coisa julgada material e podem ser revistas pelo Judiciário (c); o prévio esgotamento da via administrativa não é regra no Brasil (d); e as decisões administrativas no Brasil produzem efeitos independentemente de homologação judicial (e).

Regime Jurídico-Administrativo (Parte 1)

O regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que regem a atuação da Administração Pública, disciplinando as relações jurídicas estabelecidas entre ela e os administrados. Trata-se de um regime jurídico próprio, diferente do regime jurídico de direito privado, que rege as relações entre particulares.

Este regime é caracterizado por conferir à Administração uma série de **prerrogativas** e **sujeições** específicas, que são fundamentais para o cumprimento de sua missão de satisfazer o interesse público.

Pilares Fundamentais do Regime Jurídico-Administrativo

O regime jurídico-administrativo assenta-se sobre dois pilares ou princípios fundamentais:

Supremacia do Interesse Público

Este princípio estabelece que, nas relações entre a Administração e os particulares, o **interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado**. É a base jurídica que fundamenta uma série de prerrogativas da Administração, como:

- **Poder de polícia:** Capacidade de limitar direitos individuais em benefício do interesse coletivo;
- **Presunção de legitimidade** dos atos administrativos;
- **Autoexecutoriedade** de certas decisões administrativas;
- **Prerrogativas processuais** da Fazenda Pública, como prazos dilatados e reexame necessário;
- **Poder expropriatório**, permitindo a desapropriação mediante justa indenização;
- **Poder de modificação e rescisão unilateral** dos contratos administrativos.

É importante ressaltar que a supremacia do interesse público **não é absoluta** e deve ser aplicada de forma ponderada, especialmente quando em confronto com direitos fundamentais. Em concursos públicos, é comum questões que abordam os limites deste princípio.

Indisponibilidade do Interesse Público

Este princípio estabelece que a Administração Pública **não pode dispor livremente dos interesses públicos** que lhe são confiados, pois atua como mera gestora dos bens e interesses da coletividade. Dele decorrem várias sujeições, como:

- **Princípio da legalidade:** A Administração só pode fazer o que a lei autoriza ou determina;
- **Obrigatoriedade de licitação** para contratar obras, serviços, compras e alienações;
- **Concurso público** para admissão de pessoal;
- **Controle interno e externo** dos atos administrativos;
- **Proibição de renúncia a créditos** públicos, salvo autorização legal;
- **Dever de licitar** para outorga de concessões e permissões de serviço público.

A indisponibilidade do interesse público fundamenta-se na ideia de que os agentes públicos não são "donos" do interesse público, mas meros representantes da coletividade, devendo atuar em conformidade com os fins legalmente estabelecidos.

É fundamental compreender que estes dois princípios não são antagônicos, mas complementares. A supremacia do interesse público é o fundamento das prerrogativas da Administração, enquanto a indisponibilidade é o fundamento das sujeições. Juntos, eles formam um sistema equilibrado que busca conciliar a autoridade necessária ao Poder Público com a proteção dos direitos individuais.

Para concursos públicos, é essencial memorizar estes dois pilares e entender como eles se manifestam na prática administrativa, pois são temas recorrentes em provas de todas as áreas que envolvem Direito Administrativo.

Regime Jurídico-Administrativo (Parte 2)

Prerrogativas da Administração Pública

As prerrogativas da Administração Pública são poderes especiais conferidos ao Poder Público para que possa alcançar o interesse coletivo de maneira eficaz. Estas prerrogativas são fundamentadas no princípio da supremacia do interesse público e representam verdadeiras **desigualdades jurídicas** em favor da Administração nas suas relações com os particulares.



Presunção de Legitimidade e Veracidade dos Atos Administrativos

Os atos administrativos gozam de **presunção relativa (juris tantum)** de que foram emitidos em conformidade com as normas legais e de que os fatos alegados pela Administração são verdadeiros. Esta presunção transfere o ônus da prova para quem alega a ilegalidade do ato, mas pode ser afastada mediante prova em contrário.



Autoexecutoriedade

É a possibilidade de a Administração **executar suas próprias decisões**, sem necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário. Manifesta-se, por exemplo, no poder de polícia (apreensão de mercadorias impróprias para consumo) e na aplicação de sanções administrativas.



Poder de Expropriar

A Administração pode, mediante procedimento legal e pagamento de **justa indenização**, transferir compulsoriamente para o Estado a propriedade de bem particular quando houver necessidade ou utilidade pública, ou interesse social.



Poder de Polícia

Faculdade de **condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais** em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Exemplos: licenciamento de atividades, fiscalização sanitária, controle de trânsito.

Sujeições da Administração Pública

Por outro lado, a Administração Pública está sujeita a uma série de limitações e condicionamentos que decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público. Estas sujeições visam garantir que a atuação administrativa esteja sempre voltada para o bem comum e evitar abusos no exercício das prerrogativas públicas.



Legalidade Administrativa

Enquanto o particular pode fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração **só pode fazer o que a lei autoriza ou determina**. Esta é uma das principais distinções entre o regime jurídico-privado e o administrativo. A legalidade é princípio constitucional expreso (art. 37, caput, CF/88).



Obrigatoriedade de Prestação de Contas

Todo aquele que administra bens ou valores públicos tem o **dever de prestar contas** de sua gestão (art. 70, parágrafo único, CF/88). Esta sujeição é corolário do princípio republicano.



Dever de Licitar

A Administração é obrigada a realizar **procedimento licitatório** para contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação (art. 37, XXI, CF/88). Este dever busca assegurar igualdade de condições entre os concorrentes e a seleção da proposta mais vantajosa.



Realização de Concurso Público

A **investidura em cargo ou emprego público** depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão (art. 37, II, CF/88). Esta exigência visa garantir o princípio da impessoalidade e selecionar os candidatos mais aptos.

Para concursos públicos, é fundamental compreender que as prerrogativas e sujeições da Administração Pública **não são absolutas** e encontram limites nos direitos fundamentais e nos próprios princípios administrativos. O regime jurídico-administrativo busca um **equilíbrio** entre a autoridade necessária para a consecução dos fins públicos e o respeito aos direitos e garantias individuais.

Além disso, deve-se observar que as prerrogativas não são privilégios pessoais dos agentes públicos, mas instrumentos para a realização do interesse público. Quando desviadas de sua finalidade, configuram abuso de poder, que pode ser controlado pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de controle interno e externo.

Questões Comentadas: Regime Jurídico-Administrativo

Questão 1 (CESPE - Analista Judiciário - STJ)

Segundo a doutrina, o regime jurídico-administrativo é caracterizado pela presença de duas prerrogativas: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a indisponibilidade do interesse público.

Resposta: CERTO

Comentário: A afirmação está correta. O regime jurídico-administrativo é efetivamente caracterizado por esses dois pilares fundamentais. A supremacia do interesse público sobre o particular fundamenta as prerrogativas da Administração (como o poder de polícia, a autoexecutoriedade, a presunção de legitimidade dos atos administrativos), enquanto a indisponibilidade do interesse público fundamenta as sujeições a que a Administração está submetida (como a legalidade estrita, o dever de licitar, a obrigatoriedade de concurso público). Esses dois princípios são complementares e balizam toda a atuação administrativa.

Questão 2 (FGV - Analista - MPE-RJ)

O princípio da indisponibilidade do interesse público significa que:

- a) A Administração Pública não pode renunciar ao exercício de suas competências.
- b) A Administração Pública tem sempre preferência em qualquer situação conflituosa.
- c) A Administração Pública pode sempre anular unilateralmente os contratos administrativos.
- d) A Administração Pública só responde por danos que causa se houver dolo ou culpa.
- e) A Administração Pública só pode agir mediante ordem judicial.

Resposta: A

Comentário: A alternativa correta é a A. O princípio da indisponibilidade do interesse público significa que a Administração não pode dispor livremente dos interesses públicos que lhe são confiados, o que inclui a impossibilidade de renunciar ao exercício de suas competências. As demais alternativas estão incorretas: a afirmação de que a Administração tem sempre preferência em situações conflituosas é uma interpretação exagerada da supremacia do interesse público (b); a possibilidade de anulação unilateral dos contratos administrativos só existe em casos específicos de ilegalidade (c); a responsabilidade objetiva da Administração independe de dolo ou culpa (d); e a Administração tem prerrogativa de autoexecutoriedade em diversas situações, não dependendo de ordem judicial (e).

Questão 3 (VUNESP - Procurador - CM Marília)

João, servidor público municipal, decidiu não aplicar multa administrativa a uma empresa que descumpriu normas sanitárias, por considerar que a infração não era grave e que a empresa gera muitos empregos na cidade. A respeito da situação descrita, é correto afirmar que a conduta de João:

- a) É legal, pois a Administração tem discricionariedade para decidir quando aplicar sanções administrativas.
- b) É ilegal, pois viola o princípio da indisponibilidade do interesse público, não podendo o servidor deixar de aplicar sanções previstas em lei por critérios subjetivos.
- c) É legal, com base no princípio da supremacia do interesse público, pois a manutenção dos empregos é mais importante que a aplicação da multa.
- d) É ilegal, mas apenas se houver prejuízo efetivo à saúde da população em razão da não aplicação da multa.
- e) É legal, desde que João justifique formalmente sua decisão no processo administrativo.

Resposta: B

Comentário: A alternativa correta é a B. A conduta de João é ilegal por violar o princípio da indisponibilidade do interesse público. O servidor não pode, por critérios subjetivos ou pessoais, deixar de aplicar sanções previstas em lei quando constatada a infração. Não cabe ao agente público dispor do interesse público conforme sua vontade pessoal. As demais alternativas estão incorretas: a discricionariedade administrativa não permite ignorar a lei (a); a supremacia do interesse público não autoriza o descumprimento da legalidade (c); a ilegalidade existe independentemente de prejuízo efetivo (d); e a mera justificativa formal não torna legal uma conduta contrária à lei (e).

Sistemas Administrativos na Prática e suas Implicações

Após compreendermos as características teóricas dos sistemas administrativos inglês e francês, bem como a configuração do sistema brasileiro, é importante analisar como esses modelos funcionam na prática e quais são suas implicações para a administração pública e para os direitos dos cidadãos.

Implicações Práticas dos Diferentes Sistemas



Proteção aos Direitos do Cidadão

No sistema inglês, a jurisdição única é tradicionalmente vista como uma **garantia maior de proteção aos direitos individuais**, pois o mesmo juiz que protege os direitos privados também controla a Administração Pública. No sistema francês, alega-se que a especialização dos tribunais administrativos proporciona um **controle técnico mais eficaz** da Administração, mas críticos apontam um possível corporativismo por parte dos juízes administrativos.



Eficiência do Controle Administrativo

No sistema francês, a **especialização dos tribunais administrativos** permite um conhecimento técnico aprofundado sobre o funcionamento da Administração, o que pode resultar em decisões mais adequadas à realidade administrativa. No sistema inglês, embora haja o risco de decisões menos técnicas, garante-se maior **independência do controle** em relação ao próprio Poder Executivo.



Celeridade e Formalismo

O sistema francês tende a ser **menos formal e mais célere** na resolução de litígios administrativos, dada a especialização dos tribunais. Já o sistema inglês, embora potencialmente mais lento devido ao formalismo processual comum, oferece **garantias processuais mais amplas** ao cidadão.



Desenvolvimento do Direito Administrativo

O sistema francês foi decisivo para o **desenvolvimento do Direito Administrativo como ramo autônomo**, com institutos próprios e diferentes do direito privado. No sistema inglês, historicamente, a tendência foi de **submeter a Administração às mesmas regras aplicáveis aos particulares**, embora essa característica tenha se atenuado com o tempo.

Sistema Brasileiro e suas Peculiaridades Práticas

O sistema brasileiro de jurisdição única com contencioso administrativo não jurisdicional apresenta características próprias que merecem atenção:

- **Dupla garantia ao cidadão:** O administrado pode tanto recorrer à via administrativa quanto à judicial, escolhendo a que julgar mais conveniente, ou mesmo utilizando ambas sequencialmente;
- **Efeito suspensivo eventual:** Em regra, o recurso administrativo não suspende os efeitos do ato impugnado, salvo disposição legal em contrário ou decisão da autoridade competente;
- **Judicialização excessiva:** A possibilidade de revisão judicial de qualquer ato administrativo, sem necessidade de esgotamento da via administrativa, contribui para o grande volume de processos no Judiciário brasileiro;
- **Problemas de uniformidade:** A possibilidade de decisões divergentes entre a Administração e o Judiciário sobre um mesmo tema pode gerar insegurança jurídica;
- **Efeito pedagógico limitado:** Uma vez que suas decisões podem ser sempre revistas pelo Judiciário, o contencioso administrativo brasileiro pode ter sua autoridade enfraquecida.

Para concursos públicos, é essencial compreender não apenas as características formais dos sistemas administrativos, mas também suas implicações práticas e os desafios que apresentam. A capacidade de analisar criticamente os diferentes modelos e identificar suas vantagens e desvantagens é frequentemente avaliada em provas mais aprofundadas.

Vale ressaltar que, no Brasil, existem algumas exceções constitucionais ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, como a competência da Justiça Desportiva (art. 217, §1º, CF/88), que exige o esgotamento das instâncias da justiça desportiva nos casos de disciplina e competições esportivas antes do acesso ao Judiciário, e o contencioso administrativo em matéria eleitoral.



Resumo da Aula: Fundamentos do Direito Administrativo

Natureza Jurídica e Conceito



- O Direito Administrativo é um **ramo do Direito Público**;
- Regula a função administrativa, entidades e agentes públicos;
- Conceito: conjunto de princípios e regras que regem a Administração Pública para a consecução dos fins públicos;
- Características: autonomia científica e didática.



Objeto e Abrangência

- Objeto: organização administrativa, atividades administrativas, relações jurídicas, controles da Administração e responsabilidade civil do Estado;
- Abrangência: todas as esferas federativas e todos os Poderes quando exercem função administrativa;
- Não se limita ao Poder Executivo, abrange também órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário quando desempenham função administrativa.

Codificação e Fontes



- **Ausência de codificação** devido à dinamicidade, heterogeneidade e federalismo;
- Fontes principais: Constituição, leis, atos administrativos normativos e jurisprudência;
- Fontes secundárias: costumes, doutrina, princípios gerais do direito e precedentes administrativos;
- Existência de diversas leis específicas em vez de um código único.



Sistemas Administrativos

- Sistema inglês (common law): **jurisdição única**, sem tribunais administrativos com função jurisdicional;
- Sistema francês (droit administratif): **jurisdição dual**, com tribunais administrativos independentes;
- Sistema brasileiro: **jurisdição única com contencioso administrativo** não jurisdicional;
- Tendência global de convergência entre os sistemas.

Sistema Administrativo Brasileiro



- Monopólio da função jurisdicional pelo Poder Judiciário;
- Inexistência de tribunais administrativos jurisdicionais;
- Contencioso administrativo não jurisdicional facultativo;
- Autotutela administrativa (Súmulas 346 e 473 do STF);
- Exemplos: CARF, Tribunais de Contas, Conselhos Profissionais.



Regime Jurídico-Administrativo

- Pilares: **supremacia do interesse público** e **indisponibilidade do interesse público**;
- Prerrogativas: presunção de legitimidade, autoexecutoriedade, poder de expropriar, poder de polícia;
- Sujeições: legalidade administrativa, dever de prestar contas, dever de licitar, concurso público;
- Equilíbrio entre prerrogativas e sujeições para atender ao interesse público;
- Limites: direitos fundamentais e princípios constitucionais.

Este resumo contempla os pontos principais abordados na aula sobre os fundamentos do Direito Administrativo. Cada tópico representa um aspecto essencial desta disciplina e deve ser compreendido tanto de forma isolada quanto em sua relação com os demais. Para concursos públicos, é fundamental dominar estes conceitos básicos, pois eles formam a base para o entendimento de todos os demais institutos do Direito Administrativo.



Pontos Relevantes para Concursos Públicos

Tópicos de Alta Incidência em Provas

Conceito e Natureza Jurídica

As bancas frequentemente exigem a definição precisa do Direito Administrativo e sua natureza como ramo do Direito Público. Memorize as definições dos principais doutrinadores (Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello).

Abrangência da Função Administrativa

Questões recorrentes exploram o exercício da função administrativa pelos três Poderes. Lembre-se: o Direito Administrativo se aplica a **qualquer Poder** quando este exerce função administrativa.

Ausência de Codificação

Este é um ponto frequentemente cobrado. O Direito Administrativo brasileiro **não possui um código único**, mas um conjunto de leis específicas. Saiba explicar as razões desta característica.

Sistema Administrativo Brasileiro

É crucial entender que o Brasil adota o **sistema de jurisdição única**, com contencioso administrativo não jurisdicional. Questões que confundem este sistema com o francês são comuns em provas.

Pilares do Regime Jurídico-Administrativo

A **supremacia do interesse público** e a **indisponibilidade do interesse público** são temas recorrentes. Saiba diferenciar as prerrogativas (decorrentes da supremacia) das sujeições (decorrentes da indisponibilidade).

Erros Comuns e Armadilhas em Provas

Confusão entre Sistemas Administrativos

Muitas questões apresentam características do sistema francês como se fossem do sistema brasileiro. Lembre-se que no Brasil **não existem tribunais administrativos com função jurisdicional** definitiva.

Esgotamento da Via Administrativa

Armadilhas comuns sugerem a obrigatoriedade do esgotamento da via administrativa antes de recorrer ao Judiciário. Como regra geral, isso **não é obrigatório** no Brasil, salvo exceções constitucionais específicas.

Abrangência Limitada ao Executivo

Questões frequentemente afirmam que o Direito Administrativo se aplica apenas ao Poder Executivo. Esta afirmação é **falsa**, pois o critério é funcional (exercício da função administrativa) e não orgânico.

Supremacia Absoluta do Interesse Público

Cuidado com questões que sugerem uma supremacia absoluta e ilimitada do interesse público. Este princípio encontra **limites nos direitos fundamentais** e deve ser aplicado com proporcionalidade.

Jurisprudência Essencial

Algumas decisões e súmulas dos tribunais superiores são fundamentais para a compreensão do Direito Administrativo e frequentemente aparecem em concursos:

- **Súmula 346 do STF:** "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (autotutela administrativa);
- **Súmula 473 do STF:** "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial" (autotutela administrativa);
- **MS 24.781/DF (STF):** Reconheceu que as decisões do TCU que resultem em imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, CF), mas podem ser revistas pelo Poder Judiciário;
- **ADI 4.874/DF (STF):** Reafirmou a impossibilidade de delegação do poder de polícia a entidades privadas, sendo esta uma função exclusiva da Administração Pública;
- **RE 631.240/MG (STF):** Estabeleceu que o prévio requerimento administrativo é condição para o acesso ao Judiciário em matéria previdenciária, representando um dos poucos casos em que se exige uma espécie de esgotamento prévio da via administrativa.

Dominar esses pontos relevantes aumentará significativamente suas chances de sucesso em provas de Direito Administrativo. Lembre-se de que os fundamentos da disciplina são a base para compreender todos os demais tópicos mais específicos que serão abordados em aulas futuras.

Dicas do Mestre: Estratégias para Provas de Direito Administrativo

Abordagem Estratégica para Questões de Fundamentos do Direito Administrativo

Atenção às Palavras Absolutas

Termos como "sempre", "nunca", "todos", "nenhum" são frequentemente utilizados para construir afirmações falsas em provas de concursos. Quando encontrar estas palavras em questões sobre Direito Administrativo, analise com redobrada atenção, pois há poucas regras absolutas nesta disciplina. Por exemplo, afirmar que "nenhuma decisão administrativa pode ser revista pelo Judiciário" ou que "o interesse público sempre prevalece sobre o individual" são tipicamente armadilhas.

Conheça as Principais Bancas

Cada banca examinadora tem predileções por certos temas e abordagens. A CESPE/CEBRASPE, por exemplo, costuma explorar a literalidade das definições doutrinárias e aspectos técnicos dos sistemas administrativos. Já a FCC frequentemente trabalha com situações práticas envolvendo o regime jurídico-administrativo. Estude questões anteriores da banca específica do seu concurso para identificar padrões.

Diferenciação de Conceitos Similares

As bancas adoram explorar conceitos que parecem semelhantes, mas têm diferenças técnicas importantes. Por exemplo, a distinção entre a autotutela administrativa (prerrogativa da Administração) e o contencioso administrativo (sistema de resolução de conflitos), ou entre a supremacia do interesse público (relacionada às prerrogativas) e a indisponibilidade (relacionada às sujeições). Crie mapas mentais para visualizar estas distinções.

Tendências Atuais em Provas

Nos últimos anos, observa-se uma tendência de explorar não apenas o conhecimento teórico dos fundamentos do Direito Administrativo, mas também sua aplicação prática e evolução doutrinária. Alguns pontos merecem especial atenção:

- **Relativização da supremacia do interesse público:** Questões recentes têm abordado as críticas doutrinárias à aplicação absoluta deste princípio, exigindo do candidato conhecimento sobre técnicas de ponderação e proporcionalidade;
- **Administração Pública consensual:** Há uma tendência de valorização de instrumentos consensuais como alternativa à imperatividade tradicional, incluindo acordos substitutivos, termos de ajustamento de conduta e mediação administrativa;
- **Impacto da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):** As alterações trazidas pela Lei 13.655/2018 à LINDB têm sido exploradas em questões sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público;
- **Controle judicial da discricionariedade administrativa:** Questões sobre os limites do controle judicial dos atos administrativos discricionários, especialmente no tocante à aplicação de conceitos jurídicos indeterminados.

Conselho Final do Mestre

"Domine os fundamentos antes de avançar para temas específicos. O Direito Administrativo é como um edifício: sem alicerces sólidos, todo o conhecimento posterior fica comprometido. Não basta decorar definições – compreenda a lógica e a razão de ser de cada instituto. E lembre-se: em caso de dúvida em prova, recorra aos princípios básicos do regime jurídico-administrativo, pois eles orientam a interpretação correta da maioria das questões."

Por fim, mantenha-se atualizado com as alterações legislativas e jurisprudenciais. O Direito Administrativo, apesar de fundamentado em princípios relativamente estáveis, passa por constantes atualizações em sua aplicação prática. Acompanhe informativos dos tribunais superiores, especialmente do STF e STJ, pois muitas questões são elaboradas com base em decisões recentes destas cortes.

Lembre-se de que o segredo para o sucesso em provas de Direito Administrativo não está em memorizar conceitos isolados, mas em compreender como eles se relacionam entre si e como são aplicados na prática administrativa e judicial brasileira. Boa sorte em seus estudos e concursos!