



# O Regime Jurídico Administrativo

Vivian Cristina Lima López Valle\*

## Análise geral

Não se ignora que presentemente é sempre maior a ingerência do Estado na vida do cidadão. A razão de ser da Administração Pública, como aparato constituído pelo Estado objetivando a consecução dos seus objetivos, é o gerenciamento da coisa pública, tendo por fim a realização do bem comum. Essa atividade desenvolve-se através de seus agentes e órgãos no exercício da função pública.

## A função administrativa

Função equivale a um dever-poder, ao cumprimento, no interesse alheio, de uma dada finalidade, ou seja, é uma determinação imperativa decorrente da necessidade de realização do interesse de outrem. O seu exercício não é uma faculdade e não há em seu bojo espaço para autonomia de vontade.

O interesse colimado só pode ser o coletivo e a finalidade já há de estar previamente fixada.

De todo modo, quer seja administrativa, jurisdicional, legislativa ou política, seu exercício como função só é autorizado em conformidade com o sistema, ou seja, com respeito aos princípios e demais normas, constitucionais e legais, que a legitimam.

Função administrativa é o dever-poder operativo, exercitado em nome da coletividade e concretizador dos comandos primários, gerais e abstratos contidos na norma legislativa ou, excepcionalmente, na norma constitucional.

Como dever-poder, o exercício da função administrativa não é uma faculdade. É, na verdade, um atuar compulsório que deve ter por escopo o cumprimento, no interesse

---

\* Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora da Especialização em Administração Pública das Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil). Professora da Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e da Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Bacellar. Advogada.

alheio, de uma finalidade, na medida em que é fruto de uma imposição do próprio sistema jurídico, ou seja, não decorre de um mandato mas de um próprio imperativo normativo.

Com a qualificação de operativo, pretende-se ressaltar o enfoque de ter a função administrativa aspecto instrumental-operacional, ou seja, seria instrumento útil para a realização do interesse coletivo, visto que tenderia a propiciar a consecução material de todos os atos necessários ao atingimento de tal finalidade.

A menção exercitada em nome da coletividade tem por escopo excluir de seu âmbito de validade toda e qualquer realização material que não encontre ressonância, direta ou indireta, no atingimento do interesse público.

Enquanto dotada de caráter concretizador dos comandos primários, gerais e abstratos, tem por escopo efetivar concretamente a finalidade prevista na norma jurídica.

Contidos na norma legislativa ou, excepcionalmente, na norma constitucional: o exercício de tal função só pode tender à realização dos interesses normativamente erigidos, de maneira que seus efeitos jamais poderão extrapolar os limites previamente estabelecidos. A atividade estatal realizada como exercício da função administrativa só pode se dar *secundum legem*, ou, excepcionalmente, à própria constituição, jamais contra *legem* ou *praeter legem*.

## O Regime Jurídico Administrativo

Para se entender a noção de regime jurídico, mister se faz a compreensão inicial do que seja sistema.

Ao tratarem do regime jurídico, inúmeros juristas fazem referência direta ou indireta à noção de sistema, ou até mesmo identificam-no como sinônimo, mas o ponto marcante e convergente de quase todos é a referibilidade à noção de unidade e coerência.

Nesse sentido, o regime jurídico tem por escopo acomodar as normas jurídicas e os institutos atinentes ao direito, ou a uma sua parcela específica em exame, num todo coerente e harmônico.

### A noção das prerrogativas e sujeições

A Administração Pública, face a notória incumbência de promover o bem comum no seio social, detém certo privilégio no seu relacionamento com o particular, configurando-se, por conseguinte, uma relação jurídico-administrativa verticalizada.

Com efeito, tais privilégios não passam de prerrogativas administrativas, concedidas ao Poder Público por força da autoridade e do princípio da supremacia do interesse

público sobre o individual, com vistas à consecução do bem comum. Essas prerrogativas não têm equivalente nas relações privadas. Existem para possibilitar um melhor controle do equilíbrio social, tornando viável o convívio entre os cidadãos.

Podem consubstanciar-se no atributo da autoexecutoriedade de certos atos da Administração, na autotutela, no poder de expropriar, de aplicar sanções, de alterar ou rescindir unilateralmente os contratos administrativos, de requisitar bens e serviços, de impor medidas de polícia, de instituir servidões, de ocupar em caráter provisório imóveis alheios e ainda, nas imunidades tributárias, na diferenciação de prazos em juízo, na concentração das ações em juízo privativo, no caráter especial do processo de execução e, finalmente, na presunção de veracidade dos atos administrativos.

Em suma, as prerrogativas da Administração traduzem-se em poderes especiais, as quais possibilitam a sua atuação, impondo limites aos interesses do cidadão particular (poder de polícia). Como resultado, temos como certa a possibilidade de um policial de trânsito aplicar uma multa, o Poder Público Municipal sancionar empresas poluidoras do meio ambiente, desapropriar bens para a reforma agrária etc.

Situam-se no mesmo patamar de importância tanto as prerrogativas do Poder Público quanto as sujeições que se lhes impõem, completando, assim, os caracteres formadores do Regime Jurídico Administrativo.

A Administração Pública possui um sem número de imposições à sua liberdade de ação, incomensuravelmente maior que aquelas infligidas ao cidadão comum. São as sujeições administrativas, as quais restringem a atuação do Estado, condicionando-a ao atendimento dos princípios vetores do sistema normativo (legalidade, finalidade pública, moralidade administrativa, motivação, publicidade, razoabilidade, impessoabilidade, proporcionalidade etc.).

As sujeições condicionam a atuação da Administração a fins e princípios, assim como as prerrogativas se impõem ao particular, ambas justificadas pela busca do bem comum, com a recomendação de que, se não utilizadas no justo limite que o interesse público requer, poderão implicar desvio de poder, nulidade do ato administrativo e responsabilização do agente público.

O Regime Jurídico Administrativo compõe-se, assim, tanto pela necessidade de proteção aos direitos do particular em relação ao Estado, quanto pela obrigatória satisfação dos interesses coletivos. Dessa conjugação de prerrogativas e sujeições extrai-se o dever da Administração de realizar o bem comum.

No entanto, ineludível é o fato de que as atividades da Administração Pública estão intrinsecamente ligadas ao interesse público. A razão disso encontra-se na circunstância de esta exercer função pública, a função administrativa: “Existe função quando

alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las.”

Significa que o poder estatal tem um dever-poder legitimado pela busca do interesse coletivo. Significa também que o Estado, ao buscar o interesse de todos, o bem comum, no uso das prerrogativas a ele conferidas, pode causar danos de pequena ou grande monta aos particulares e que, em face dos mesmos princípios que orientam a busca desse interesse, deve zelar pela sua proteção, ressarcindo o lesado.

A consequência é lógica: se o Regime Jurídico Administrativo é composto de prerrogativas e sujeições (aquelas sustentadas pela supremacia do interesse público sobre o privado e estas pela legalidade, finalidade, moralidade etc.) não há outra alternativa no caso de dano causado pelo uso dessas prerrogativas que não o ressarcimento, até em consonância com o próprio sistema principiológico que norteia o regime.

## **Princípios norteadores do exercício da função administrativa no Brasil, componentes do Regime Jurídico Administrativo**

Apresentam-se como vigas mestras na tutela dos cidadãos contra as ingerências estatais de índole administrativa.

São eles que melhor caracterizam o direito como forma de defesa do cidadão e não como forma de legitimação do poder, visto restringirem a atuação administrativa aos ditames fornecidos pelo sistema jurídico positivo, bem como pelo sistema da ciência do Direito Administrativo.

Muito embora alguns desses princípios já estejam previamente indicados no texto constitucional (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, conforme artigo 37, *caput*, da Constituição Federal – CF), vários são os princípios implícitos e explícitos que orientam “a ação do administrador público na prática dos atos administrativos e que garantem a ‘boa administração’”.

### **Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado**

Como princípio geral de Direito, implícito e fundado na própria ideia de Estado, tem este por escopo garantir que na atuação estatal será sempre observado o interesse coletivo (público) como fim maior a ser alcançado, de sorte que na contraposição entre o público e o privado aquele há sempre de prevalecer, notadamente “como condição de sobrevivência e asseguramento do último”.

## Princípio da indisponibilidade do interesse público

Também reconhecido como basilar para o Direito Administrativo, o *princípio da indisponibilidade*, pela Administração, dos interesses públicos tem por objetivo garantir a tutela inafastável destes pela Administração Pública.

Como esta é aspecto dinâmico do Estado e este só existe como forma de realização do interesse público, dito princípio pode ser bem reconhecido no magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 64), ao asseverar que:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intento legis*.



### Dicas de Estudo

Memorizar os conceitos de função pública, prerrogativas e sujeições e, em relação aos princípios da Administração Pública, memorizar os princípios expressos do *caput* do artigo 37 da CF e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.





# Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Parcerias Público-Privadas**. Curitiba: Juruá, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. A PP brasileira e as lições do passado. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005a.

MEDAUAR, Odete. Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo**, n. 189, jul./set. 1992.

\_\_\_\_\_. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito Global**. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: \_\_\_\_\_. (Coord.) **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.