O surgimento das funções administrativas Estatais confunde-se com o nascimento do próprio Estado. O direito administrativo da forma como conhecemos hoje (como um direito autônomo com regras e princípios próprios), entretanto, surge apenas no final do século XVIII e início do século XIX.

Preliminarmente à conceituação de direito administrativo, deve-se fazer algumas alusões ao **Estado**.

O Estado é pessoa jurídica de direito público formado por

1. Povo;
2. Território; e
3. Governo soberano.

O Brasil adota a clássica tripartição de funções do Estado (idealizada por Montesquieu) e, neste sentido, temos as seguintes 3 funções:

1. Legislativa;
2. Jurisdicional;
3. Administrativa.

Pode-se afirmar que as funções desempenhadas pelo Estado se espalham em cada um desses 3 poderes, os quais são **independentes e harmônicos.**

Ainda, relembra-se que o direito é tradicionalmente dividido em: (i) direito público, do Estado (que regula interesses da sociedade como um todo); e (ii) direito privado (que regula interesses dos particulares e suas relações privadas).

O direito administrativo, neste sentido, é ramo do direito público. Considerando essa introdução básica, podemos afirmar que:

> *Direito administrativo é ramo jurídico e, como tal, dedica-se 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 (CARVALHO, Matheus, 2017, p. 41).*

> *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.* **(DI PIETRO, 2011, p. 48)**

Por fim, deve-se apontar que "administração pública" é um conceito que admite duas acepções:

- Administração Pública em **sentido subjetivo/formal**: são pessoas jurídicas que fazem parte da estrutura funcional – máquina administrativa. Ex.: autarquias, empresas públicas, fundações etc.
    - Aqui, usamos as palavras *Administração Pública* em letras maiúsculas.
- Administração pública em **sentido objetivo/material** refere-se às funções exercidas. Podemos elencar:
    - **função ordenadora** – relaciona-se ao poder de polícia, o qual pode restringir liberdades individuais com base no interesse público;
    - **função prestacional** – relaciona-se à oferta de utilidades aos particulares. É a prestação de serviços públicos propriamente ditos;
    - **função regulatória** – relaciona-se ao fomento e regulamentação da atividade privada (Ex.: subsídio, créditos etc.);
    - **função de controle** – relaciona-se ao controle dos próprios atos. É a autotutela. Controle da própria função administrativa.

Regime jurídico

Regime jurídico é o conjunto de normas que dispõe sobre certo sujeito, bem ou atividade. Quando se fala em **conjunto de normas**, faz-se referência ao seu sentido amplo. Assim, **normas** podem ser princípios, regras, diretrizes e demais espécies normativas.

Questão: O regime jurídico é formado somente por normas do ramo do Direito a que se refere? Não! É muito comum o tratamento de regime jurídico como subsistemas (Ex.: regime jurídico de direito civil, de direito comercial). No entanto, nem sempre há a separação completa entre os institutos. Vejamos:

- Regime jurídico de contratação administrativa envolve normas de direito civil, direito comercial, direito penal.
- Regime jurídico das empresas estatais envolve diversas normas de direito privado (**art. 173, §1º, II, CF**).

Regime jurídico da administração pública X regime jurídico administrativo

Deve-se diferenciar o **regime jurídico da administração pública** do **regime jurídico administrativo.**

- **Regime jurídico da administração pública**: refere-se ao complexo normativo – seja ele de direito público ou de direito privado – ao qual se submete a Administração pública.
    - Dica: trata-se de uma definição mais ampla.

- **Regime jurídico administrativo**: refere-se ao conjunto de normas que colocam a Administração Pública em posição de privilégio na relação jurídico-administrativa. É a **relação vertical entre administração e o administrado**, envolvendo o binômio **prerrogativas e sujeições.**

Por que existe essa posição privilegiada? Porque há essa relação vertical entre administração e administrado. Considerando que o Estado **tem o dever de agir na busca do interesse público**, alguns mecanismos são dados à consecução da atividade estatal para que se alcance esse fim.

Nesse sentido, são concedidos **poderes-deveres**, com caráter instrumental (pois são concedidos para determinado fim) para que se possam impor determinadas condutas (inclusive perante os administrados).

Prerrogativas e sujeições

O regime jurídico administrativo caracteriza-se pelas prerrogativas concedidas ao Estado e pelas sujeições a ele impostas.

Prerrogativas: São direitos especiais inerentes à administração pública. Em outras palavras, pode-se dizer que são faculdades que derrogam o direito comum diante da administração, ou seja, que reservam unicamente à Administração alguns **poderes-deveres.**

- Relação com a supremacia do interesse público sobre o direito privado.

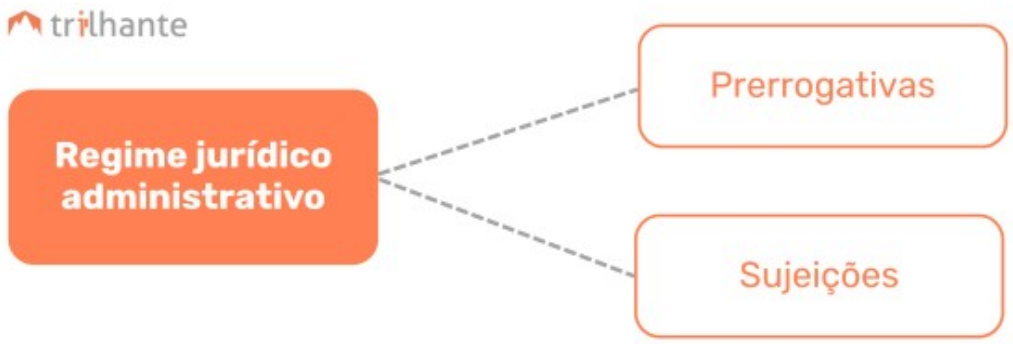
Exemplos de prerrogativas:

- poder de expropriar;
- poder de aplicar sanções (decorrência do poder de polícia);
- autotutela — **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.
- existência de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, como o poder de alterar ou rescindir unilateralmente contratos.

Sujeições: São restrições impostas à administração para exercer os privilégios inerentes a sua posição. São os princípios, a finalidade pública e os direitos fundamentais.

Relação com a **indisponibilidade do interesse público**: o interesse público não pertence ao administrador, mas sim ao povo, à sociedade como um todo. Dessa forma, a Administração deve submeter-se a restrições a fim de se evitar que o administrador busque interesses individuais em detrimento do interesse público.

- **Note:** quando o exercício dos poderes da administração ultrapassam o caráter da instrumentalidade, ocorrendo (i) excesso de poder; ou (ii) desvio de poder; tem-se configurado o **abuso de poder.**



Fundamento do regime jurídico administrativo

Será que existe apenas um fundamento do regime jurídico administrativo, ou seriam vários? Existem inúmeros posicionamentos doutrinários, no entanto, pode-se elencar a preponderância de alguns fundamentos. Vejamos.

Trata-se da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Grande parte da doutrina (Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo) afirma ser esse o fundamento do regime jurídico administrativo, pois espelha o binômio prerrogativas e sujeições.

- **Supremacia do interesse público**: superioridade sobre os demais interesses existentes, como qualquer interesse que seja meramente particular.
- **Indisponibilidade do interesse público**: indisponibilidade de transigir ou sacrificar interesse público. É uma decorrência lógica da supremacia do interesse público.