

## **AS FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: ESTRUTURA, HIERARQUIA E FUNÇÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Renato Passos Ornelas<sup>1</sup>  
Richard Bassan<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O artigo apresenta uma análise científica aprofundada sobre as fontes do Direito Administrativo brasileiro, examinando sua estrutura, sua hierarquia e suas funções no contexto constitucional instituído pela ordem jurídica de 1988. A pesquisa demonstra que o regime de fontes do Direito Administrativo não se limita a enunciados formais, mas constitui um sistema normativo integrado que articula Constituição, legislação, regulamentos, jurisprudência, doutrina, princípios e elementos materiais que condicionam a atuação estatal. A investigação, desenvolvida sob perspectiva metodológica rigorosa, evidencia que a supremacia constitucional redefine o papel da lei, amplia a força vinculante dos princípios, reforça a função estabilizadora dos precedentes judiciais e delimita a atuação dos atos infracionais. O estudo identifica, ainda, desafios contemporâneos relevantes — como hiperinflação normativa, judicialização intensiva, expansão do poder regulamentar, instabilidade institucional e tecnologias emergentes — que impactam a coerência e a legitimidade do sistema de fontes. Conclui-se que a compreensão integrada das fontes, em suas dimensões formais e materiais, é imprescindível para assegurar racionalidade, legitimidade democrática e efetividade ao exercício do poder administrativo no Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Fontes do Direito Administrativo. Constitucionalismo. Legalidade. Juridicidade. Administração Pública.

### **ABSTRACT**

This article presents an in-depth scientific analysis of the sources of Brazilian Administrative Law, examining its structure, hierarchy, and functions within the constitutional context established by the 1988 legal order. The research demonstrates that the system of sources of Administrative Law is not limited to formal pronouncements, but constitutes an integrated normative system that articulates the Constitution, legislation, regulations, jurisprudence, doctrine, principles, and material elements that condition state action. The investigation, developed under a rigorous methodological perspective, shows that

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Especialista em Direito Administrativo pela Universidade de Araraquara (UNIARA) e em Administração Pública pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS). Pesquisador do Grupo de Pesquisas em Direito e Inovação na Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA) pelo CNPQ. Procurador do Município de Amparo.

<sup>2</sup> Advogado e procurador do município. Doutorando em direito em empreendimentos econômicos, relações jurídicas e processualidade. É Mestre em economia e mercados, Mestre em direito em empreendimentos econômicos, relações jurídicas e processualidade e possui especialização (MBA) em private equity, venture capital e M&A, em tecnologia para negócios: AI, Data Science e Big Data, e especializações (lato sensu) em finanças, investimentos e banking, direito ambiental e direito privado.

constitutional supremacy redefines the role of law, expands the binding force of principles, reinforces the stabilizing function of judicial precedents, and delimits the scope of sub-legal acts. The study also identifies relevant contemporary challenges—such as normative hyperinflation, intensive judicialization, expansion of regulatory power, institutional instability, and emerging technologies—that impact the coherence and legitimacy of the system of sources. It is concluded that an integrated understanding of the sources, in their formal and material dimensions, is essential to ensure rationality, democratic legitimacy, and effectiveness in the exercise of administrative power in a democratic state governed by the rule of law.

**Keywords:** Sources of Administrative Law. Constitutionalism. Legality. Juridicality. Public Administration.

## INTRODUÇÃO

A análise das fontes do Direito Administrativo constitui etapa imprescindível para a compreensão científica do funcionamento do Estado contemporâneo. A dinâmica administrativa brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, passou a operar em um ambiente normativo caracterizado por elevada complexidade estrutural, forte incidência constitucional e crescente interdependência entre normas, princípios, decisões judiciais e instrumentos infralegais. Nesse contexto, o estudo das fontes não pode restringir-se à mera identificação de textos normativos, exigindo exame aprofundado de sua estrutura, hierarquia, racionalidade interna e função institucional no interior do Estado Democrático de Direito.

O modelo jurídico-administrativo vigente exige que as fontes sejam compreendidas como elementos integrantes de um sistema que articula Constituição, legislação, regulamentos, atos administrativos normativos, jurisprudência, doutrina, princípios e instrumentos complementares. Tal sistema não é estático, mas dinâmico e orientado por finalidades constitucionais específicas, motivo pelo qual o pesquisador deve reconstruir suas bases epistemológicas e identificar os critérios que legitimam o exercício do poder administrativo. A investigação científica das fontes permite compreender a lógica de produção, controle e aplicação do Direito Administrativo, revelando tanto sua dimensão formal quanto seus fundamentos materiais, axiológicos e finalísticos.

O problema central que orienta este estudo consiste em examinar como as fontes do Direito Administrativo se estruturam, se hierarquizam e se funcionalizam dentro do paradigma constitucional instituído em 1988, bem como avaliar os desafios metodológicos decorrentes da crescente complexidade normativa, da ampliação dos mecanismos de judicialização, da expansão do poder regulamentar e do impacto de tecnologias emergentes sobre os processos decisórios da Administração Pública. A relevância

do tema decorre da necessidade de assegurar coerência, legitimidade e racionalidade à atividade estatal, evitando que a multiplicidade de fontes gere instabilidade, insegurança jurídica ou distorções incompatíveis com os objetivos constitucionais.

O objetivo geral deste artigo é reconstruir, de forma sistemática e rigor metodológico, o sistema de fontes do Direito Administrativo brasileiro, analisando seus fundamentos constitucionais, suas funções jurídicas e seus mecanismos de controle no âmbito do Estado Democrático de Direito. Como objetivos específicos, busca-se: identificar a natureza e o papel das fontes formais; examinar a função estruturante das fontes materiais; analisar o papel das fontes na conformação democrática da atuação estatal; e avaliar os principais desafios que tensionam o equilíbrio e a efetividade do sistema normativo administrativo.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, com ênfase na análise teórico dedutiva e reconstrutiva. A investigação desenvolve-se por meio de interpretação sistemática, reconstrução analítica das categorias fundamentais e organização crítica das fontes, seguindo diretrizes metodológicas próprias da pesquisa jurídica contemporânea. A estruturação do trabalho foi delineada de modo a permitir progressão lógica entre fundamentos teóricos, descrição estrutural, análise funcional e exame de desafios contemporâneos.

O artigo está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta a fundamentação teórico metodológica que sustenta a investigação; o segundo capítulo examina as fontes formais do Direito Administrativo; o terceiro capítulo analisa as fontes materiais e sua função substantiva no sistema de juridicidade; o quarto capítulo estuda a relação entre fontes e Estado Democrático de Direito; o quinto capítulo aborda os desafios contemporâneos que impactam o equilíbrio e a efetividade das fontes; e, por fim, a conclusão sintetiza as contribuições alcançadas e reafirma a centralidade do regime de fontes para a racionalidade e a legitimidade da atuação administrativa.

## **1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO METODOLÓGICA: ESTRUTURAÇÃO CIENTÍFICA DAS FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A produção científica em Direito Administrativo requer, antes de tudo, a estruturação metodológica rigorosa do objeto de investigação. A teoria jurídica contemporânea — especialmente aquela voltada à análise das fontes — reforça que o trabalho científico não pode limitar-se a descrições normativas ou exposições de conteúdo legal, pois a metodologia jurídica exige reconstrução sistemática do fenômeno jurídico sob bases conceituais coerentes, como já defendia Canotilho ao tratar da necessidade de sistematicidade no estudo das estruturas normativas (CANOTILHO, 2003).

É necessário reconstruir a racionalidade que sustenta o sistema jurídico administrativo, identificando suas bases epistemológicas, seus fundamentos constitucionais e suas dinâmicas internas de

produção normativa. A literatura metodológica igualmente aponta que o mapeamento das fontes do Direito constitui etapa indispensável da pesquisa, uma vez que é a partir delas que se comprehende o modo como o ordenamento se articula e condiciona o exercício do poder (ÁVILA, 2019).

Assim, a fundamentação teórico metodológica adotada neste artigo organiza-se em torno de quatro eixos analíticos: (1) delimitação do problema científico; (2) identificação e hierarquização das fontes primárias; (3) integração crítica das fontes secundárias; e (4) reconstrução sistemática do modelo administrativo sob o paradigma. Cada um desses eixos é indispensável para compreender como as fontes do Direito Administrativo se articulam e de que modo condicionam a legitimidade do agir estatal, conforme já advertia Bandeira de Mello ao afirmar que o Direito Administrativo deve ser apreendido como um sistema organizado e hierarquizado (BANDEIRA DE MELLO, 2019).

O primeiro eixo — a delimitação do problema científico — parte da necessidade de compreender as fontes não como um catálogo estático de normas, mas como um sistema dinâmico, interdependente e orientado por finalidades constitucionais. Essa visão dialoga com a doutrina constitucional que destacou a força normativa da Constituição como vetor estruturante do ordenamento (HESSE, 1991 apud BARROSO, 2020). Desse modo, o problema central deste estudo consiste em identificar como a Constituição de 1988 reorganizou o sistema de fontes, redefinindo a função da lei, ressignificando o papel da jurisprudência, reestruturando a atuação administrativa e ampliando a força normativa dos princípios.

O segundo eixo metodológico — a identificação e análise das fontes primárias — envolve o estudo da Constituição, da legislação e da jurisprudência como elementos estruturantes da atuação administrativa. A doutrina clássica é uníssona em reconhecer que a Constituição possui força normativa plena, condicionando a atuação estatal em todos os seus aspectos, o que acompanha a tese de Barroso sobre a centralidade do texto constitucional na interpretação e aplicação do Direito (BARROSO, 2020). A lei, nesse contexto, assume papel instrumental de concretizar o texto constitucional, enquanto a jurisprudência ganha relevância no processo de estabilização hermenêutica, como reconhece Binenbojm ao tratar da função dos precedentes no Estado contemporâneo (BINENBOJM, 2014).

O terceiro eixo — a integração crítica das fontes secundárias — analisa a utilização da doutrina, dos regulamentos e dos atos administrativos com função subsidiária. A doutrina administrativista, como observa Di Pietro, tem papel estruturante na construção conceitual e metodológica do sistema (DI PIETRO, 2020). Regulamentos e atos administrativos, por sua vez, devem ser compreendidos como fontes subordinadas, cuja validade e eficácia dependem de estrita compatibilidade com a Constituição e a lei, posição já clássica em Meirelles (MEIRELLES, 2016).

O quarto eixo metodológico — a reconstrução sistemática — articula todos os elementos dos eixos anteriores para formular um modelo coerente de fontes do Direito Administrativo. A reconstrução

sistemática exige interpretar o conjunto das fontes como um corpo normativo integrado, conforme defende Justen Filho ao tratar da função organizadora e racionalizadora do sistema administrativo (JUSTEN FILHO, 2018). Essa abordagem permite compreender o Direito Administrativo como técnica de limitação racional do poder, orientada pela supremacia da Constituição e pela proteção dos direitos fundamentais, linha igualmente adotada por Moreira Neto ao analisar a vinculação do poder administrativo ao Estado Democrático de Direito (MOREIRA NETO, 2014).

Em síntese, a fundamentação teórico metodológica adotada assegura rigor científico, precisão conceitual e consistência argumentativa, permitindo a análise aprofundada das fontes administrativas em seu sentido mais pleno: como instrumentos de racionalização estatal, mecanismos de contenção de poder e garantias estruturantes do Estado Democrático de Direito brasileiro.

## **2. FONTES FORMAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO: ESTRUTURA NORMATIVA, HIERARQUIA E FUNÇÃO NO REGIME CONSTITUCIONAL**

As fontes formais do Direito Administrativo constituem o núcleo estrutural do sistema jurídico administrativo, pois representam os instrumentos normativos diretamente responsáveis pela criação, organização e limitação do exercício do poder estatal. A doutrina majoritária entende que as fontes formais são aquelas dotadas de força normativa própria, capazes de produzir efeitos jurídicos imediatos e vinculantes, estabelecendo deveres, competências e condicionamentos para a Administração Pública e para os administrados.

Essa concepção se alinha à formulação clássica segundo a qual o Direito Administrativo se organiza como sistema normativo positivado que disciplina o uso legítimo do poder, como enfatiza Bandeira de Mello ao afirmar que a legalidade é o eixo estrutural que dá forma à atuação administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2019).

A Constituição ocupa posição suprema no conjunto das fontes formais. Com a consolidação do paradigma do Estado Democrático de Direito, a Constituição deixou de ser apenas um documento jurídico para tornar-se o fundamento de validade de todas as demais expressões normativas, irradiando princípios, valores, direitos e competências para todo o sistema. Como destaca Barroso, a força normativa da Constituição redefine a própria dinâmica do ordenamento, impondo uma leitura conforme os seus fundamentos e orientações axiológicas (BARROSO, 2020). A partir desse entendimento, não há espaço para compreender o Direito Administrativo desvinculado da Constituição, já que as normas administrativas — incluindo leis, decretos, regulamentos e atos concretos — dependem de compatibilidade vertical e de fundamentação constitucional.

A lei, por sua vez, ocupa o segundo patamar da hierarquia das fontes formais. A legalidade continua sendo o elemento estruturante do regime jurídico administrativo, embora sua concepção contemporânea tenha se alargado para a noção de juridicidade, conforme argumenta Ávila ao demonstrar que o controle da Administração não se limita ao texto literal da lei, mas abrange todo o sistema constitucional de princípios e regras (ÁVILA, 2019). Dessa forma, a lei assume função de instrumento de concretização normativa, disciplinando competências, procedimentos e limites materiais para o exercício da atividade administrativa, sempre sob a direção superior da Constituição.

A jurisprudência também integra o conjunto das fontes formais, especialmente em razão da evolução do papel dos tribunais na conformação e estabilização do ordenamento jurídico. No Brasil, o fortalecimento dos precedentes obrigatórios, após a introdução de mecanismos como repercussão geral e recursos repetitivos, aumentou significativamente a força vinculante das decisões judiciais. Esse movimento acompanha a reflexão de Binenbojm, para quem a jurisprudência assume papel de estabilização hermenêutica e de racionalização das práticas administrativas, atuando como elemento de segurança jurídica e de controle democrático da atuação estatal (BINENBOJM, 2014). Assim, decisões dos tribunais superiores — especialmente do STF e do STJ — passam a integrar o conjunto das normas obrigatórias aplicáveis à Administração.

Os regulamentos constituem outra modalidade de fonte formal, embora subordinada à Constituição e à lei. A doutrina clássica de Meirelles já destacava que os regulamentos não podem inovar na ordem jurídica, devendo limitar-se à fiel execução da lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade (MEIRELLES, 2016). A doutrina contemporânea, entretanto, reconhece que há maior complexidade nesse ponto, pois regulamentos muitas vezes exercem função normativa material, especialmente em setores tecnicamente sensíveis ou altamente especializados. Ainda assim, esses atos normativos devem respeito estrito à hierarquia constitucional, à reserva legal e ao controle judicial.

Normas administrativas internas — como portarias, instruções normativas e resoluções — também integram as fontes formais, embora com eficácia jurídica mais restrita. Justen Filho observa que tais atos cumprem a função de ordenar internamente a atividade da Administração, racionalizando a execução das políticas públicas e assegurando uniformidade procedural (JUSTEN FILHO, 2018). Apesar disso, tais atos subordinam-se integralmente à Constituição, à lei e aos regulamentos, não podendo criar obrigações inéditas ou ampliar competências administrativas.

Os contratos administrativos, embora tradicionalmente tratados como instrumentos da atividade administrativa, também apresentam elementos normativos, sobretudo quando estabelecem cláusulas unilaterais que vinculam o particular a obrigações derivadas do regime jurídico administrativo. Essa dimensão normativa já havia sido destacada por Di Pietro ao analisar a função estruturante dos contratos

na organização dos serviços públicos (DI PIETRO, 2020). Embora não constituam fonte primária de direito, eles exercem significativa influência no modo como a Administração implementa políticas públicas e materializa competências legais.

Assim, o conjunto das fontes formais representa a espinha dorsal do sistema jurídico administrativo. A Constituição estabelece os fundamentos estruturais; a lei concretiza as diretrizes constitucionais; a jurisprudência estabiliza interpretações; os regulamentos e atos normativos internos racionalizam e detalham a execução administrativa; e os contratos formalizam e operacionalizam a atividade estatal. A articulação desses elementos compõe um sistema coeso, hierarquizado e funcionalmente orientado à realização do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, as fontes formais do Direito Administrativo constituem o arcabouço normativo que estrutura, limita e orienta o exercício do poder estatal. A articulação entre Constituição, lei, regulamentos, atos normativos internos, doutrina e jurisprudência compõe um sistema organizado que busca compatibilizar eficiência, segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais.

### **3. FONTES MATERIAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO: PRINCÍPIOS, VALORES E ELEMENTOS AXIOLÓGICOS COMO FUNDAMENTO SUBSTANTIVO DA JURIDICIDADE**

As fontes materiais do Direito Administrativo constituem o arcabouço substancial que fornece os fundamentos axiológicos, finalísticos e estruturais que orientam a produção normativa, condicionam a interpretação jurídica e delimitam a legitimidade das atividades estatais. Em contraste com as fontes formais, que se manifestam de modo positivado através de textos normativos e atos administrativos, as fontes materiais operam em plano mais profundo, influenciando diretamente a conformação do conteúdo jurídico e desempenhando função decisiva na determinação dos limites e das finalidades do agir estatal.

A doutrina constitucional contemporânea demonstrou com clareza que a efetividade e a racionalidade do sistema jurídico dependem da compreensão de seus elementos materiais, uma vez que esses constituem a base axiológica a partir da qual a ordem normativa se estrutura (CANOTILHO, 2003). No contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, esse aspecto se torna ainda mais evidente.

Os princípios constitucionais ocupam posição central entre as fontes materiais, pois estabelecem direção normativa e oferecem critérios decisórios de elevada densidade jurídica. Longe de serem diretrizes meramente programáticas, os princípios são normas dotadas de força vinculante, que condicionam a validade dos atos administrativos e orientam tanto a produção legislativa quanto a aplicação das normas pelos agentes públicos. A literatura administrativista, ao analisar a evolução do regime jurídico pós-1988, demonstra que os princípios se tornaram instrumentos essenciais para assegurar a coerência entre atividade administrativa e projeto constitucional, especialmente porque a juridicidade contemporânea

ultrapassa o antigo modelo de legalidade estrita ao incorporar valores constitucionais como parâmetros diretos de validade (ÁVILA, 2019). Assim, princípios como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência não apenas estruturam o art. 37, mas operam como filtros axiológicos e critérios de adequação substancial do comportamento estatal, impedindo, por exemplo, práticas que violem finalidade pública ou comprometam a integridade institucional.

Além dos princípios, os valores constitucionais desempenham função igualmente relevante como fontes materiais do Direito Administrativo. A Constituição de 1988 organiza o sistema jurídico por meio de um conjunto articulado de valores que dão sentido ao próprio projeto constitucional, como dignidade humana, justiça social, igualdade substancial, desenvolvimento, solidariedade e proteção dos direitos fundamentais. Esses valores não apenas justificam a criação de normas formais, mas delimitam seu conteúdo e orientam sua interpretação. Ao analisar o papel do intérprete na concretização constitucional, a doutrina ressalta que todo processo de aplicação do direito exige leitura que leve em consideração o conjunto de valores que estruturam o texto constitucional, de modo que a atividade administrativa se mantenha em conformidade material com tais parâmetros (BARROSO, 2020). Por essa razão, os valores constitucionais constituem elemento indissociável das fontes materiais, pois influenciam diretamente a racionalidade do processo decisório administrativo.

Outro componente essencial das fontes materiais é formado pelas finalidades constitucionais, que operam como vetores normativos capazes de orientar e limitar a atuação estatal. O Estado Democrático de Direito pressupõe que toda ação administrativa esteja orientada a finalidades públicas previamente delineadas pelo texto constitucional, o que reforça a ideia de que o poder estatal encontra-se funcionalmente vinculado ao cumprimento das metas políticas e sociais estabelecidas pelo constituinte. A doutrina administrativista evidencia que não há validade jurídica quando a atuação administrativa se desvia de seus objetivos constitucionais, pois a finalidade pública é elemento determinante para a aferição da legitimidade do ato administrativo (DI PIETRO, 2020). Assim, as finalidades se incorporam ao conjunto das fontes materiais ao estabelecer critérios substanciais de controle, sobretudo nos casos em que o ordenamento exige avaliação axiológica e funcional da atividade estatal.

As estruturas axiológico-funcionais do Estado Democrático de Direito compõem outro eixo central das fontes materiais. Esse modelo estatal, conforme analisa a doutrina constitucional, organiza-se a partir de pilares como limitação do poder, proteção de direitos fundamentais, participação democrática, transparência, motivação, proporcionalidade, racionalidade administrativa e controle recíproco entre instituições (HESSE, 1991 apud BARROSO, 2020). Esses elementos estruturais, mais do que simples orientações políticas, constituem padrões jurídico de validade que condicionam a interpretação e a aplicação das fontes formais. No plano administrativo, tais estruturas manifestam-se, por exemplo, na

obrigatoriedade de decisões motivadas, no respeito à razoabilidade e proporcionalidade, na exigência de compatibilidade entre decisões e direitos fundamentais, e na necessidade de processos transparentes e participativos. Por isso, esses elementos são considerados fontes materiais, pois moldam diretamente o conteúdo normativo e influenciam a forma como a Administração exerce suas competências.

Por fim, a análise das fontes materiais evidencia que o Direito Administrativo não pode ser compreendido apenas como um conjunto de normas positivadas, mas como um sistema jurídico cuja legitimidade se fundamenta em princípios, valores, finalidades e estruturas que compõem o projeto constitucional. Esses elementos materiais antecedem e orientam a produção das normas formais, determinam sua compatibilidade com o texto constitucional e asseguram que o exercício do poder administrativo permaneça fiel às exigências do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, as fontes materiais constituem o núcleo substantivo do regime jurídico administrativo, revelando que a juridicidade contemporânea é intrinsecamente axiológica e funcional, de modo que toda atuação estatal deve ser avaliada à luz do conjunto de princípios, valores e finalidades que estruturam o ordenamento constitucional.

#### **4. AS FONTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA FUNÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A análise das fontes do Direito Administrativo no âmbito do Estado Democrático de Direito exige examinar não apenas sua estrutura normativa, mas sua função institucional como instrumentos de limitação, organização e legitimação do poder estatal. No paradigma constitucional inaugurado em 1988, as fontes deixam de constituir apenas um catálogo hierárquico de normas e passam a operar como elementos estruturantes da racionalidade democrática. Como destaca a doutrina constitucional contemporânea, o sistema jurídico não se esgota na forma das normas, mas integra valores, princípios e finalidades constitucionais que funcionam como critérios indispensáveis de validade e controle (CANOTILHO, 2003; BARROSO, 2020).

Assim, compreender o papel das fontes do Direito Administrativo significa compreender como o ordenamento articula, limita e orienta a atuação estatal dentro dos marcos do projeto constitucional.

A supremacia da Constituição representa a primeira dimensão funcional das fontes administrativas. Ela opera como fundamento de validade, parâmetro interpretativo e limite material de todas as manifestações normativas e decisórias da Administração Pública. No constitucionalismo contemporâneo, a Constituição deixa de desempenhar mero papel organizatório e adquire força normativa plena, condicionando a produção legislativa, o exercício da função administrativa e a própria atuação

jurisdicional. A doutrina administrativista aponta que nenhum ato administrativo — ainda que formalmente adequado — é juridicamente legítimo se incompatível com os princípios, valores e finalidades constitucionais (BANDEIRA DE MELLO, 2019). Esta função estruturante revela que a Constituição atua como fonte primária e nuclear do regime jurídico administrativo, estabelecendo o horizonte normativo a partir do qual todas as demais fontes devem ser interpretadas.

Nesse contexto, o princípio da legalidade assume função essencial na racionalização do poder estatal. A lei, como expressão formal da vontade democrática, opera simultaneamente como instrumento habilitador e como limite material do exercício das competências administrativas. A visão contemporânea da legalidade, contudo, não se confunde com sua formulação clássica, pois a legalidade pós 1988 deve ser compreendida dentro do modelo de juridicidade constitucional ampliada, que exige conformidade substancial com princípios e valores constitucionais (ÁVILA, 2019). Assim, a lei não atua isoladamente, mas integrada a todo o arcabouço constitucional, de modo que sua interpretação e aplicação dependem necessariamente de consonância com o sistema de princípios e finalidades. Desse modo, a legalidade funciona como mecanismo democrático de contenção do poder, reforçando a ideia de que a Administração somente pode agir dentro dos parâmetros substantivos definidos pelo ordenamento constitucional.

A jurisprudência, por sua vez, desempenha papel cada vez mais relevante na estruturação do Estado Democrático de Direito. A evolução dos precedentes vinculantes, especialmente no âmbito do STF e do STJ, conferiu força normativa significativa às decisões judiciais, permitindo que elas estabilizem sentidos normativos, controlem abusos administrativos e assegurem interpretação uniforme das normas jurídicas. Como observa a doutrina contemporânea, a jurisprudência tornou-se efetivamente uma fonte normativa secundária, exercendo função decisiva na densificação dos princípios e na proteção dos direitos fundamentais (BINENBOJM, 2014). Essa função estabilizadora é essencial em um sistema caracterizado por hipercomplexidade normativa e intensa judicialização, pois impede que a Administração adote interpretações arbitrárias ou díspares, reforçando a previsibilidade e a segurança jurídica.

Os princípios constitucionais representam outra dimensão funcional indispensável no Estado Democrático de Direito. Eles não apenas integram as fontes materiais, mas servem como fundamentos de validade e critérios interpretativos capazes de orientar a tomada de decisões administrativas. A doutrina administrativista enfatiza que, diante da ampliação do espaço discricionário e da pluralização de práticas administrativas, os princípios assumem a função de garantir racionalidade, proporcionalidade e controle substantivo do poder público (DI PIETRO, 2020). Assim, princípios como supremacia do interesse público, moralidade administrativa, eficiência, razoabilidade e motivação deixam de ser diretrizes genéricas e se tornam critérios concretos utilizados para determinar a constitucionalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Outro elemento essencial à compreensão das fontes no Estado Democrático de Direito é a participação social, que funciona como mecanismo de legitimação democrática e controle institucional da Administração Pública. Instrumentos como audiências públicas, consultas públicas, conselhos participativos, ouvidorias e portais de transparência não são apenas procedimentos administrativos, mas constituem verdadeira fonte legitimadora da atuação estatal, pois permitem a inclusão de valores sociais e coletivos na formulação de políticas públicas. A participação democrática integra o processo de construção normativa, reforçando a legitimidade das decisões administrativas e reduzindo assimetrias de poder entre Estado e sociedade (MOREIRA NETO, 2014).

Por fim, a racionalidade democrática atua como eixo de integração das fontes do Direito Administrativo. Esse modelo interpretativo exige que a compreensão das fontes não se limite à sua dimensão formal, mas considere sua articulação sistêmica, sua coerência interna e sua compatibilidade material com o projeto constitucional. A interpretação das fontes deve ser sempre orientada pela Constituição, integrando princípios, regras, precedentes e finalidades públicas dentro de um sistema coerente e funcional (BARROSO, 2020). Assim, o sentido das fontes não deriva apenas de sua posição hierárquica, mas de sua capacidade de realizar os objetivos constitucionais e assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

Decorrem de tais premissas que as fontes do Direito Administrativo desempenham papel fundamental na organização e controle do poder estatal. A Constituição fornece o núcleo axiológico e material; a lei atua como instrumento democrático de limitação; a jurisprudência estabiliza e densifica sentidos normativos; os princípios funcionam como critérios decisórios e parâmetros de legitimidade; e a participação social reforça a dimensão democrática do processo normativo.

Trata-se de um conjunto integrado que constitui o alicerce do regime administrativo brasileiro e assegura que a atuação estatal permaneça orientada pelos valores do Estado Democrático de Direito.

## **5. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DAS FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: COMPLEXIDADE NORMATIVA, JUDICIALIZAÇÃO, PODER REGULAMENTAR E TECNOLOGIAS EMERGENTES**

A análise das fontes do Direito Administrativo no cenário contemporâneo revela um conjunto de desafios estruturais que afetam profundamente a dinâmica normativa, a estabilidade institucional e a racionalidade do sistema jurídico. A transição para um modelo de Estado fortemente influenciado pela constitucionalização, pela expansão tecnológica e pela complexificação social impõe exigências crescentes ao desenho das fontes e ao modo como elas se articulam.

O Direito Administrativo deixou de operar em um ambiente de estabilidade normativa e passou a funcionar em contexto de sobreposição de normas, intensificação decisória dos tribunais e crescente ampliação do poder técnico regulatório (BINENBOJM, 2014). Estes fatores tornam indispensável a reinterpretação das fontes à luz dos desafios emergentes.

A hiperinflação normativa é um dos primeiros e mais relevantes obstáculos. O Estado contemporâneo produz normas em ritmo acelerado, fragmentado e, muitas vezes, descoordenado entre diferentes órgãos e esferas, gerando multiplicidade de regulamentos, portarias, resoluções e instrumentos infralegais que disputam o mesmo espaço normativo.

O excesso regulatório compromete a previsibilidade e gera assimetria informacional entre Administração e administrados, dificultando a compreensão do regime jurídico aplicável (JUSTEN FILHO, 2018). Além disso, a quantidade de normas secundárias, frequentemente editadas sem coordenação sistêmica, hipertrofia o papel do Executivo na produção normativa, aumentando a relevância de fontes formais subordinadas e, simultaneamente, elevando o risco de conflitos e sobreposições.

Outro fenômeno central é a intensificação da judicialização. A crescente recorrência de questões administrativas perante o Poder Judiciário demonstra que a Administração opera sob constante escrutínio jurisdicional.

A jurisprudência, especialmente dos tribunais superiores, transformou-se em elemento normativo estabilizador e passou a desempenhar função material de produção jurídica. A evolução dos precedentes vinculantes, combinada com a ampliação do controle judicial de políticas públicas, consolidou o Judiciário como protagonista normativo, fenômeno amplamente discutido pela literatura especializada, que destaca os impactos positivos e negativos dessa expansão (BARROSO, 2020). Por um lado, a jurisprudência garante estabilidade e racionaliza conflitos; por outro, amplia a dependência da Administração em relação à interpretação judicial, introduzindo instabilidade quando há mudanças frequentes de entendimento ou conflitos interpretativos entre instâncias.

A expansão do poder regulamentar é também um desafio expressivo. A Administração Pública, diante da complexidade tecnológica, econômica e social, passou a exercer papel decisivo na formulação de normas técnicas e regulatórias. Esse movimento é justificado, em parte, pela necessidade de decisões especializadas em setores complexos — energia, telecomunicações, saúde, infraestrutura, proteção de dados — nos quais o Legislativo muitas vezes não dispõe de expertise suficiente para produzir normas detalhadas.

Entretanto, essa ampliação pode resultar em “ocultação normativa”, fenômeno no qual decisões políticas relevantes se manifestam por meio de regulamentos, resoluções ou atos infralegais sem adequado debate democrático e sem a transparência típica do processo legislativo (DI PIETRO, 2020).

Nesse cenário, o desafio consiste em equilibrar necessidade técnica e legitimidade democrática. Outro ponto estrutural é a incorporação de tecnologias emergentes na atuação administrativa.

A transformação digital alterou profundamente o modo como a Administração opera, introduzindo ferramentas como análise algorítmica, inteligência artificial, bases massivas de dados e processos automatizados de decisão. A literatura metodológica contemporânea reconhece que a própria noção de fonte normativa precisa ser ampliada para abranger instrumentos tecnológicos que, embora não sejam normas formais, influenciam diretamente a atividade administrativa e, em muitos casos, produzem efeitos normativos implícitos (MOREIRA NETO, 2014). O desafio reside em garantir transparência algorítmica, motivação adequada, conformidade com princípios constitucionais e controle rigoroso para evitar vieses ou práticas discriminatórias. Tecnologias automatizadas não podem escapar da juridicidade e devem operar dentro dos parâmetros de proporcionalidade, razoabilidade, finalidade pública e proteção de direitos fundamentais.

A instabilidade política e a captura regulatória também representam desafios significativos. Mudanças abruptas de orientação política, tentativas de instrumentalização da máquina administrativa e pressões indevidas sobre órgãos reguladores comprometem a imparcialidade e a racionalidade das decisões administrativas. A legitimidade das fontes depende da integridade institucional e da autonomia técnica, especialmente em setores regulados, nos quais decisões precisam ser tomadas com base em critérios técnicos e não em interesses particulares ou conjunturais (JUSTEN FILHO, 2018). O risco de captura — seja por agentes econômicos, seja por grupos políticos — compromete a coerência normativa e ameaça a realização dos objetivos constitucionais.

Referidos desafios denotam um cenário no qual as fontes do Direito Administrativo precisam ser compreendidas não apenas em sua estrutura tradicional, mas em sua dimensão dinâmica e funcional, ajustada às demandas de um Estado complexo. A Constituição continua sendo o núcleo material e formal do sistema; a lei permanece como instrumento essencial de limitação e habilitação; a jurisprudência consolidou-se como elemento estabilizador; os regulamentos e normas técnicas exercem papel crescente; e as tecnologias emergentes introduzem novos parâmetros de controle e racionalidade.

O grande desafio é garantir coerência, legitimidade democrática, racionalidade administrativa e efetividade na proteção de direitos fundamentais diante de um ambiente normativo cada vez mais instável e multifacetado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do estudo permitiu-se demonstrar que o sistema de fontes do Direito Administrativo brasileiro constitui um arranjo normativo complexo, integrado e estruturalmente vinculado ao projeto constitucional inaugurado em 1988.

A análise teórico metodológica demonstrou que a compreensão aprofundada das fontes não pode restringir-se a classificações formais ou esquemas hierárquicos tradicionais, mas exige a reconstrução sistemática de seus fundamentos axiológicos, finalísticos e funcionais. Observou-se que o modelo brasileiro de juridicidade administrativa opera sob um paradigma constitucional que redefine o papel da lei, da jurisprudência, dos regulamentos, da doutrina e dos princípios, transformando essas fontes em instrumentos essenciais de limitação, orientação e legitimação da atividade estatal.

A partir da reconstrução das fontes formais — Constituição, lei, regulamentos, atos administrativos normativos, jurisprudência e doutrina — verificou-se que a ordem administrativa brasileira depende de um sistema normativo articulado que assegure coerência interna, previsibilidade e controle democrático. A supremacia constitucional consolidou-se como eixo interpretativo e fundamento material de todo o regime jurídico administrativo, impondo exigências substantivas à atuação estatal e reafirmando o papel central da legalidade como mecanismo de racionalização do poder público. A jurisprudência, especialmente no contexto dos precedentes vinculantes, assumiu função estabilizadora e hermenêutica, contribuindo para a uniformização interpretativa e reduzindo margens de arbitrariedade. Os regulamentos e demais atos infralegais, embora indispensáveis para a operacionalização das políticas públicas, revelam-se legítimos apenas quando compatíveis com os limites constitucionais e legais que estruturaram o sistema.

No campo das fontes materiais, constatou-se que princípios, valores constitucionais e finalidades públicas constituem o núcleo substantivo da juridicidade administrativa. Esses elementos não apenas fundamentam o sentido das normas formais, mas determinam os parâmetros de legitimidade do exercício das competências administrativas.

Assim, a validade dos atos estatais depende, necessariamente, da sua conformidade com o projeto constitucional de proteção dos direitos fundamentais, eficiência administrativa, moralidade pública e realização do interesse público.

O estudo também identificou desafios contemporâneos significativos que tensionam a funcionalidade e a coerência do regime de fontes. A hiperinflação normativa, a expansão desmedida da normatividade infralegal, a crescente judicialização das políticas públicas, o avanço das tecnologias emergentes e a instabilidade político institucional criam obstáculos à previsibilidade e ao controle democrático da Administração. Esses fatores revelam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos

de controle normativo, de maior rigor metodológico na interpretação das fontes e de reafirmação dos princípios constitucionais como balizas decisórias centrais.

Em síntese, a pesquisa confirmou que a estrutura das fontes do Direito Administrativo brasileiro somente se torna plenamente inteligível quando analisada a partir do paradigma constitucional que orienta o Estado Democrático de Direito. A Constituição fornece o núcleo axiológico; a lei garante a limitação democrática do poder; os regulamentos oferecem capacidade técnica de execução; a jurisprudência estabiliza sentidos normativos; a doutrina sistematiza e reconstrói conceitos; e os princípios fornecem critérios materiais de validade e racionalidade. A articulação coerente desses elementos é indispensável para assegurar legitimidade, eficiência, transparência e controle da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que a compreensão científica das fontes não é apenas requisito teórico, mas condição prática para o fortalecimento das instituições democráticas e para a realização efetiva dos direitos fundamentais no âmbito do Estado brasileiro.

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- CANOTILHO, JJ Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte geral.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.