

Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

PC-RJ

Inspetor de Polícia

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

FV037-N9

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

Inspetor de Polícia

Atualizada até 08/2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Conhecimentos Básicos de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Conhecimentos de Direito Constitucional - Profª Bruna Pinotti e Profº Ricardo Razaboni

Conhecimentos de Direito Administrativo - Profº Fernando Zantedeschi

Ética no Serviço Público - Profª Bruna Pinotti

Conhecimentos de Direito Penal e Leis Penais Especiais - Profº Rodrigo Gonçalves e Profº Ricardo Razaboni

Conhecimentos de Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Érica Duarte

Leandro Filho

Christine Liber

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis

Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Leitura e análise de textos.....	01
Estruturação do texto e dos parágrafos.....	11
Articulação do texto: pronomes e expressões referenciais, nexos operadores sequenciais.....	12
Significação contextual de palavras e expressões.....	18
Interpretação: pressuposições e inferências, implícitos e subentendidos.....	28
Variedades de texto e adequação de linguagem.....	30
Equivalência e transformação de estruturas.....	32
Discurso direto e indireto.....	32
Sintaxe: processos de coordenação e subordinação.....	33
Emprego de tempos e modos verbais. Pontuação.....	44
Estrutura e formação de palavras.....	48
Funções das classes de palavras.....	50
Flexão nominal e verbal.....	94
Pronomes: emprego, formas de tratamento e colocação.....	97
Concordância nominal e verbal.....	97
Regência nominal e verbal.....	104
Ocorrência de crase.....	110
Ortografia oficial.....	114
Acentuação gráfica.....	118

CONHECIMENTOS BÁSICOS DE INFORMÁTICA

Sistema Operacional Windows XP e Windows 7;.....	01
Microsoft Word 2010.....	11
Microsoft Excel 2010;.....	58
Microsoft PowerPoint 2010;.....	95
Conceitos de organização e de gerenciamento de arquivos, pastas e programas;.....	103
Conceitos, serviços e tecnologias relacionados a intranet, internet e a correio eletrônico; Internet Explorer 9 e Microsoft Outlook 2010;.....	103
Noções relativas a softwares livres; Noções de hardware e de software para o ambiente de microinformática;.....	118
Conceitos e procedimentos de proteção e segurança para segurança da informação;.....	123
Procedimentos, aplicativos e dispositivos para armazenamento de dados e para realização de cópia de segurança (backup).....	125

CONHECIMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Direito Constitucional: natureza, conceito e objeto.....	01
Poder Constituinte.....	03
Supremacia da Constituição e controle de constitucionalidade.....	06
Regimes políticos e formas de governo.....	08

SUMÁRIO

A repartição de competência na Federação.....	16
Direitos e garantias fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, da nacionalidade, direitos políticos e dos partidos políticos.....	16
Organização político-administrativa da União, dos Estados Federados, dos Municípios e do Distrito Federal.....	20
Da Administração Pública.....	22
Do Poder Legislativo: fundamento, atribuições e garantias de independência.....	32
Do Poder Executivo: forma e sistema de governo, Chefia de Estado e Chefia de Governo, atribuições e responsabilidades do Presidente da República.....	40
Do Poder Judiciário: fundamento, atribuições e garantias.....	43
Das Funções Essenciais à Justiça.....	57
Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas: do Estado de Defesa, do Estado de Sítio, das Forças Armadas, da Segurança Pública.....	60
Da Ordem Social: base e objetivos da ordem social, da seguridade social, da educação, da cultura, do desporto, da ciência e tecnologia, da comunicação social, do meio ambiente, da família, da criança, do adolescente, do idoso e dos índios.....	64

CONHECIMENTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Direito Administrativo: conceito, fontes, princípios; Conceito de Estado, elementos, poderes e organização; Governo e Administração Pública: conceitos; Administração Pública: natureza, elementos, poderes e organização, natureza, fins e princípios; administração direta e indireta; planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle;.....	01
Poderes administrativos: poder vinculado, poder discricionário, poder hierárquico, poder disciplinar, poder regulamentar, poder de polícia. Do uso e do abuso do poder;.....	22
Atos administrativos: conceito e requisitos; atributos; invalidação; classificação; espécies;.....	26
Agentes públicos: espécies e classificação; direitos, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e funções públicas; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; diretos e vantagens; regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa;.....	33
Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; Delegação: concessão, permissão, autorização. Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado;.....	74
Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09);.....	89
Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92);.....	92
Regime jurídico peculiar aos funcionários civis do serviço policial do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 218/1975);.....	94
Regulamento do Estatuto dos Policiais Civis do estado do Rio de Janeiro (aprovado pelo Decreto nº 3044/80);.....	103
Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-Lei nº 220 /1975);.....	128
Regulamento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro (aprovado pelo Decreto nº 2479/79).....	137

SUMÁRIO

CONHECIMENTOS DE DIREITO PENAL E LEIS PENAIS ESPECIAIS

Princípios Constitucionais do Direito Penal.....	01
A Lei Penal no tempo.....	04
A Lei Penal no espaço.....	05
Interpretação da Lei Penal.....	07
Infração penal: elementos, espécies.....	08
Sujeito ativo e sujeito passivo da infração penal.....	09
Tipicidade, ilicitude, culpabilidade, punibilidade.....	10
Excludentes de ilicitude e de culpabilidade.....	11
Erro de tipo e erro de proibição.....	12
Imputabilidade penal.....	13
Concurso de Pessoas.....	14
Penas: espécies, circunstâncias agravantes e atenuantes e concurso de crimes.....	15
Dos crimes contra a pessoa.....	22
Dos crimes contra o patrimônio.....	28
Dos crimes contra a propriedade imaterial.....	33
Dos crimes contra a organização do trabalho.....	33
Dos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos.....	34
Dos crimes contra os costumes.....	35
Dos crimes contra a família.....	35
Dos crimes contra a incolumidade pública.....	37
Dos crimes contra a paz pública.....	38
Dos crimes contra a fé pública.....	38
Dos crimes contra a Administração Pública.....	41
Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).....	47
Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990).....	54
Crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor (Lei nº 7.716/1989).....	56
Abuso de Autoridade (Lei nº 4.898/1965).....	57
Crimes de Tortura (Lei nº 9.455/1997).....	58
Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).....	61
Crimes no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003).....	62
Crime Organizado (Lei nº 9.034/1995).....	73
Interceptação Telefônica (Lei nº 9.296/1996).....	77
Corrupção de Menores (Lei nº 12.015/2009).....	78
Crimes Eleitorais (Lei nº 4.737/1965).....	80
Crimes de Trânsito (Código de Trânsito Brasileiro - Lei nº 9.503/1997).....	84
Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/95 – Capítulo III).....	85
Juizados Especiais Federais (Lei nº 10.259/2001).....	88
Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Contra as Relações de Consumo (Lei nº 8.137/1990).....	90
Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher “Lei Maria da Penha” (Lei nº 11.340/2006).....	93

SUMÁRIO

Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Lei nº 11.343/2006).....	93
Crimes contra as Relações de Consumo (Título II da Lei nº 8.078/1990).....	95
Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941).....	96
Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei nº 9.605/1998).....	104

CONHECIMENTOS DE DIREITO PROCESSUAL PENAL

Sistemas processuais.....	01
Da Investigação Criminal Do inquérito policial.....	01
Da ação penal: espécies.....	05
Da jurisdição e competência.....	07
Da prova.....	10
Do Juiz, do Ministério Público, do acusado e seu defensor, dos assistentes e auxiliares da justiça.....	18
Da prisão e da liberdade provisória.....	20
Da prisão temporária (Lei nº 7.960/1989).....	24
Das citações e intimações.....	25
Das nulidades.....	27
Do processo e julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos.....	29
Procedimentos dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/95).....	38

DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES, PRINCÍPIOS; CONCEITO DE ESTADO, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO; GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS; ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NATUREZA, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS; ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA; PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA E CONTROLE;

Estado: conceito, elementos e natureza

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado. Os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o Legislativo, o Executivo e o judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surgem, através da legislação complementar e ordinária, e organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”¹.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.



#FicaDica

Conceito de Estado
Conceito sociológico: corporação territorial que possui um poder de mando originário.
Conceito político: comunidade de homens situada num território, com poder superior de ação, de mando e de coerção.
Conceito constitucional: pessoa jurídica territorial soberana.
Conceito civil: pessoa jurídica de Direito Público Interno.

Em termos históricos, o Estado Moderno passou por fases que implicaram na definição de três modelos estatais.

Inicialmente, o Estado se erige na forma de um **Estado Absoluto**, no qual o poder é exercido por um soberano de forma ilimitada. No decorrer das Revoluções que despontaram na Europa – Gloriosa e Francesa – e na própria América – Independência Norte-americana, surgem demandas por um modelo de Estado que interferisse menos na vida do indivíduo, permitindo o exercício de liberdades individuais e do direito de propriedade, além de outros direitos civis, bem como a participação popular na tomada de decisões, na forma de direitos políticos: nasce o modelo do **Estado Liberal**.

Num momento posterior, quando se experimentaram os reflexos da revolução industrial e do pós-guerra, bem como da própria reestruturação dos modelos econômicos capitalista e socialista, surgem demandas classistas na busca da retomada da intervenção do Estado na economia e nas relações trabalhistas, assegurando equilíbrio na exploração econômica por parte daqueles que detinham o poder econômico: surge então o **Estado Social**.

Adiante, especialmente após a crise de 1929 e o fim da 2ª Guerra Mundial, surge a necessidade de coadunar tais ideais, focando não apenas no indivíduo, mas também nas demandas coletivas da sociedade: surge o **Estado Democrático de Direito**, uma resposta concomitante à frieza liberal quanto ao indivíduo e ao déficit democrático do Estado Social, intensificando-se a participação popular no poder.



#FicaDica

Modelos de Estado
Estado Liberal – não intervencionista, liberdades negativas, direitos individuais.
Estado Social – intervencionista, bem-estar social, liberdades positivas, direitos sociais.
Estado Democrático de Direito – intervencionista moderado, participação popular intensificada, abertura e transparência da Administração.

Com efeito, o Estado é uma organização dotada de personalidade jurídica que é composta por **povo, território e soberania**. Logo, possui homens situados em determinada localização e sobre eles e em nome deles exerce poder. É dotado de personalidade jurídica, isto é, possui a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Nestes moldes, o Estado tem natureza de **pessoa jurídica de direito público**.

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintivas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente. Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira **pessoa administrativa**, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A expressão pessoa administrativa também pode ser colocada em sentido estrito, segundo o qual seriam pessoas administrativas aquelas pessoas jurídicas que integram a administração pública sem dispor de autonomia política (capacidade de auto-organização). Em contraponto, pessoas políticas seriam as pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



#FicaDica

Elementos do Estado: povo + território + soberania

Natureza: pessoa jurídica de direito público / pessoa administrativa

Fim: proteção do interesse coletivo

Estado, Governo e Administração: conceitos, aspectos organizacionais

Trata-se de pessoa jurídica, e não física, porque o Estado não é uma pessoa natural determinada, mas uma estrutura organizada e administrada por pessoas que ocupam cargos, empregos e funções em seu quadro.

Logo, pode-se dizer que o Estado é uma ficção, eis que não existe em si, mas sim como uma estrutura organizada pelos próprios homens.

É de direito público porque administra interesses que pertencem a toda sociedade e a ela respondem por desvios na conduta administrativa, de modo que se sujeita a um regime jurídico próprio, que é objeto de estudo do direito administrativo.

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado.

Tal papel é atribuído à **Administração**, que no âmbito executivo tem sua função máxima exercida pelo **Governo**.

A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Importante, neste ponto, frisar a diferença entre as formas de gestão quando se está diante da execução do interesse público – situação do Estado e da Administração – e quando se está diante de interesse privado. A gestão pública sempre deve assumir a feição de permitir ao cidadão exercer seus direitos e deveres em sociedade, enquanto que na gestão privada caberá a priorização de atendimento ao cliente.

Não obstante, se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal.

A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Em situações específicas, será possível que no exercício de funções atípicas o Legislativo e o Judiciário exerçam administração.



#FicaDica

Estado – Público – Zela pelo coletivo

Gestão pública deve ser diferente da gestão privada devido ao interesse especial protegido – a coletividade.

Administração pública: sentidos amplo e estrito

Conceito	Sentido amplo	Sentido estrito
Subjetivo, orgânico ou formal	Órgãos governamentais e administrativos	Apenas órgãos administrativos
Objetivo, material ou funcional	Funções políticas e administrativas	Apenas funções administrativas

Por sua vez, conceituando-se administração pública, “em sentido **objetivo**, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve**, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”; ao passo que “em sentido **subjetivo**, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas** aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”². Logo, o sentido objetivo volta-se à atividade administrativa em si, ao passo que o sentido subjetivo se concentra nos órgãos que a exercem.

Em ambos casos, a distinção do sentido amplo para o restrito está nas espécies de atividades e órgãos que são abrangidos. No sentido amplo, inserem-se as atividades desempenhadas pelos órgãos de alto escalão no âmbito governamental, no exercício de funções essencialmente políticas; além das atividades tipicamente administrativas desempenhadas pelos diversos órgãos que compõem a administração executando seus fins de interesse público. No sentido estrito, excluem-se as atividades políticas, abrangendo-se apenas atividades administrativas.

EXERCÍCIO COMENTADO

1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA – CESPE/2018). Tendo em vista as convergências e divergências entre a gestão pública e a gestão privada, julgue o item que se segue.
Tanto na gestão pública quanto na gestão privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Na gestão privada vigora o princípio da legalidade amplo, o que significa que o particular pode fazer tudo que a lei não proíba. Já na gestão pública, devido aos interesses perseguidos pelo Estado, vigora o princípio da legalidade estrito, o que implica que o Administrador apenas pode fazer aquilo que a lei expressamente permite.

2. (SEDF - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGO 2 - CESPE/2017) Acerca de administração pública, organização do Estado e agentes públicos, julgue o item a seguir.
Não há exclusividade no exercício de suas funções típicas pelos poderes de Estado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Dentro dos três Poderes típicos do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário, existem funções típicas, isto é, o Executivo administra, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Em casos excepcionais é possível observar o exercício de funções atípicas dentro de cada um dos Poderes.

3. (AGU - ADVOGADO DA UNIÃO - CESPE/2004). Acerca do conceito de administração pública, da teoria do órgão da pessoa jurídica aplicada ao direito administrativo, da concentração e da desconcentração de competências e dos atos e fatos da administração pública, julgue os itens a seguir.
A administração pública, em seu sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos com a finalidade de realizar as opções políticas e os objetivos do governo e, em seu sentido material, é o conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O sentido formal abrange apenas os órgãos administrativos, ou ainda, os órgãos governamentais e administrativos; o sentido material abrange as funções administrativas e num sentido amplo mesmo as funções políticas.

Regime jurídico-administrativo

Regime jurídico é uma expressão que designa o tratamento normativo que o ordenamento confere a determinado assunto. Com efeito, o regime jurídico administrativo corresponde ao conjunto de regras e princípios que estruturam o Direito Administrativo, atribuindo-lhe autonomia enquanto um ramo autônomo da ciência jurídica. No mais, coloca-se o Estado numa posição verticalizada em relação ao administrado.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

Logo, regime jurídico-administrativo é o conjunto de princípios e regras que compõem o Direito Administrativo, conferindo prerrogativas e fixando restrições à Administração Pública peculiares, não presentes no direito privado, bem como a colocando em uma posição de supremacia quanto aos administrados.

Os objetivos do regime jurídico-administrativo são o de proteção dos direitos individuais frente ao Estado e de satisfação de interesses coletivos.

Os princípios e regras que o compõem se encontram espalhados pela Constituição e por legislações infraconstitucionais. A base do regime jurídico administrativo está nos princípios que regem a Administração Pública.



#FicaDica

Regime jurídico administrativo = regras + princípios = normas que compõem o Direito Administrativo

Princípios constitucionais expressos

*Art. 37, Constituição Federal. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...]*

São princípios da administração pública, nesta ordem: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



#FicaDica

Para memorizar: veja que as iniciais das palavras formam o vocábulo LIMPE, que remete à limpeza esperada da Administração Pública.

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

É de fundamental importância um olhar atento ao significado de cada um destes princípios, posto que eles estruturam todas as regras éticas prescritas no Código de Ética e na Lei de Improbidade Administrativa, tomando como base os ensinamentos de Carvalho Filho³ e Spitzcovsky⁴:

- a) Princípio da legalidade: Para o particular, legalidade significa a permissão de fazer tudo o que a lei não proíbe. Contudo, como a administração pública representa os interesses da coletividade, ela se sujeita a uma relação de subordinação, pela qual só poderá fazer o que a lei expressamente determina (assim, na esfera estatal, é preciso lei ante-

rior editando a matéria para que seja preservado o princípio da legalidade). A origem deste princípio está na criação do Estado de Direito, no sentido de que o próprio Estado deve respeitar as leis que dita.

- b) Princípio da impessoalidade: Por força dos interesses que representa, a administração pública está proibida de promover discriminações gratuitas. Discriminar é tratar alguém de forma diferente dos demais, privilegiando ou prejudicando. Segundo este princípio, a administração pública deve tratar igualmente todos aqueles que se encontrem na mesma situação jurídica (princípio da isonomia ou igualdade). Por exemplo, a licitação reflete a impessoalidade no que tange à contratação de serviços. O princípio da impessoalidade correlaciona-se ao princípio da finalidade, pelo qual o alvo a ser alcançado pela administração pública é somente o interesse público. Com efeito, o interesse particular não pode influenciar no tratamento das pessoas, já que deve-se buscar somente a preservação do interesse coletivo.
- c) Princípio da moralidade: A posição deste princípio no artigo 37 da CF representa o reconhecimento de uma espécie de moralidade administrativa, intimamente relacionada ao poder público. A administração pública não atua como um particular, de modo que enquanto o descumprimento dos preceitos morais por parte deste particular não é punido pelo Direito (a priori), o ordenamento jurídico adota tratamento rigoroso do comportamento imoral por parte dos representantes do Estado. O princípio da moralidade deve se fazer presente não só para com os administrados, mas também no âmbito interno. Está indissociavelmente ligado à noção de bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei, mas também dos princípios éticos regentes da função administrativa. **TODO ATO IMORAL SERÁ DIRETAMENTE ILEGAL OU AO MENOS IMPESSOAL**, daí a intrínseca ligação com os dois princípios anteriores.
- d) Princípio da publicidade: A administração pública é obrigada a manter transparência em relação a todos seus atos e a todas informações armazenadas nos seus bancos de dados. Daí a publicação em órgãos da imprensa e a afixação de portarias. Por exemplo, a própria expressão concurso público (art. 37, II, CF) remonta ao ideário de que todos devem tomar conhecimento do processo seletivo de servidores do Estado. Diante disso, como será visto, se negar indevidamente a fornecer informações ao administrado caracteriza ato de improbidade administrativa.

No mais, prevê o §1º do artigo 37, CF, evitando que o princípio da publicidade seja deturpado em propaganda político-eleitoral:

*Artigo 37, §1º, CF. A **publicidade** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

4 SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Método, 2011.

Somente pela publicidade os indivíduos controlarão a legalidade e a eficiência dos atos administrativos. Os instrumentos para proteção são o direito de petição e as certidões (art. 5º, XXXIV, CF), além do *habeas data* e - residualmente - do mandado de segurança. Neste viés, ainda, prevê o artigo 37, CF em seu §3º:

Artigo 37, §3º, CF. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

e) Princípio da eficiência: A administração pública deve manter ou ampliar a qualidade de seus serviços com controle de gastos. Isso envolve eficiência ao contratar pessoas (o concurso público seleciona os mais qualificados ao exercício do cargo), ao manter tais pessoas em seus cargos (pois é possível exonerar um servidor público por ineficiência) e ao controlar gastos (limitando o teto de remuneração), por exemplo. O núcleo deste princípio é a procura por produtividade e economicidade. Alcança os serviços públicos e os serviços administrativos internos, se referindo diretamente à conduta dos agentes.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - OFICIAL DE JUSTIÇA AVALIADOR FEDERAL - CESPE/2018) Acerca dos princípios e dos poderes da administração pública, da organização administrativa, dos atos e do controle administrativo, julgue o item a seguir, considerando a legislação, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

Situação hipotética: O prefeito de determinado município promoveu campanha publicitária para combate ao mosquito da dengue. Nos panfletos, constava sua imagem, além do símbolo da sua campanha eleitoral. Assertiva: No caso, não há ofensa ao princípio da impessoalidade.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Embora seja lícito o gasto com propaganda governamental, esta deverá respeitar os princípios da administração. Neste sentido, a publicidade não pode ter caráter propagandista partidário, visando promover o governante que nada mais fez que o seu trabalho – investir o dinheiro público em gastos de interesse coletivo. A conduta descrita na situação hipotética

corresponde a uma situação de pessoalidade na publicidade, o que é proibido pelo princípio da impessoalidade.

2. (ABIN - OFICIAL TÉCNICO DE INTELIGÊNCIA - CONHECIMENTOS GERAIS - CESPE/2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

O núcleo do princípio da eficiência no direito administrativo é a procura da produtividade e economicidade, sendo este um dever constitucional da administração, que não poderá ser desrespeitado pelos agentes públicos, sob pena de responsabilização pelos seus atos.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O princípio da eficiência se concentra na soma de dois fatores: qualidade e economia, ou seja, produtividade e economicidade. Não basta conseguir um produto mais barato se ele não atender a padrões mínimos para ser utilizado; não basta que o funcionário público trabalhe rápido se o seu serviço for executado de forma falha. Caso ocorra desrespeito ao princípio da eficiência, o funcionário poderá sim ser responsabilizado, civil, penal e administrativamente, conforme o caso concreto.

3. (STM - TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

O princípio da impessoalidade está diretamente relacionado à obrigação de que a autoridade pública não dispense os preceitos éticos, os quais devem estar presentes em sua conduta.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. O enunciado descreve o princípio da moralidade administrativa. É ele que determina que o administrador atenda a princípios éticos em sua conduta, não se limitando a critérios de legalidade (embora estes sejam de fato indispensáveis).

Princípios administrativos implícitos

Além destes cinco princípios administrativo-constitucionais diretamente selecionados pelo constituinte, podem ser apontados outros princípios que regem a função pública, esparsos na legislação infraconstitucional e implícitos na norma constitucional:

a) Princípio da legitimidade: todo ato administrativo praticado pela Administração Pública é presumido legítimo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que, "há cinco fundamentos para justificar a presunção de legitimidade: a) o procedimento e as formalidades que antecedem sua edição, constituindo garantia de observância da lei; b) o fato de expressar a soberania do poder estatal, de modo que a autoridade que expede o ato; c) a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento

das decisões administrativas; d) os mecanismos de controle sobre a legalidade do ato; e) a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, presumindo-se que seus atos foram praticados em conformidade com a lei”.

b) Princípio da participação: Quem deve participar é quem vive na sociedade, é o cidadão, aquele que pode ter direitos. Participar é ao mesmo tempo um direito e um dever. O cidadão deve participar, esta é uma obrigação de todo aquele que vive em sociedade. E o cidadão deve ter espaço para participar. Com a ampliação do conceito de soberania e cidadania e, conseqüentemente, da responsabilidade do cidadão, se torna ainda mais evidente esta necessidade de participar. A democracia brasileira adota a modalidade semidireta, porque possibilita a participação popular direta no poder por intermédio de processos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, CF). No entanto, reconhece-se que as hipóteses de participação constitucionalmente expressas não esgotam o rol de possibilidades de exercício da participação pelo povo. Por exemplo, o próprio exercício de liberdade de manifestação se encaixa como participação, tal como a participação em audiências públicas, etc.

c) Princípios da razoabilidade e proporcionalidade: Razoabilidade e proporcionalidade são fundamentos de caráter instrumental na solução de conflitos que se estabeleçam entre direitos, notadamente quando não há legislação infraconstitucional específica abordando a temática objeto de conflito. Neste sentido, quando o poder público toma determinada decisão administrativa deve se utilizar destes vetores para determinar se o ato é correto ou não, se está atingindo indevidamente uma esfera de direitos ou se é regular. Tanto a razoabilidade quanto a proporcionalidade servem para evitar interpretações esdrúxulas manifestamente contrárias às finalidades do texto declaratório.

Razoabilidade e proporcionalidade guardam, assim, a mesma finalidade, mas se distinguem em alguns pontos. Historicamente, a razoabilidade se desenvolveu no direito anglo-saxônico, ao passo que a proporcionalidade se origina do direito germânico (muito mais metódico, objetivo e organizado), muito embora uma tenha buscado inspiração na outra certas vezes. Por conta de sua origem, a proporcionalidade tem parâmetros mais claros nos quais pode ser trabalhada, enquanto a razoabilidade permite um processo interpretativo mais livre. Evidencia-se o maior sentido jurídico e o evidente caráter delimitado da proporcionalidade pela adoção em doutrina de sua divisão clássica em 3 sentidos:

- adequação, pertinência ou idoneidade: significa que o meio escolhido é de fato capaz de atingir o objetivo pretendido;
- necessidade ou exigibilidade: a adoção da medida restritiva de um direito humano ou fundamental somente é legítima se indispensável na situação em concreto e se não for possível outra solução menos gravosa;

- proporcionalidade em sentido estrito: tem o sentido de máxima efetividade e mínima restrição a ser guardado com relação a cada ato jurídico que recaia sobre um direito humano ou fundamental, notadamente verificando se há uma proporção adequada entre os meios utilizados e os fins desejados.

d) Princípio da economicidade: Deve ser buscado sempre o menor custo para atingir ao fim pretendido pela Administração. Afinal, o dinheiro que é gasto pelo governo pertence ao povo, que contribui por meio de impostos, e deve ser adequadamente gerido para ampliar o bem-estar social.

e) Princípio da motivação: É a obrigação conferida ao administrador de motivar todos os atos que edita, gerais ou de efeitos concretos. É considerado, entre os demais princípios, um dos mais importantes, uma vez que sem a motivação não há o devido processo legal, uma vez que a fundamentação surge como meio interpretativo da decisão que levou à prática do ato impugnado, sendo verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da Administração.

Motivar significa mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto e relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal. Todos os atos administrativos devem ser motivados para que o Judiciário possa controlar o mérito do ato administrativo quanto à sua legalidade. Para efetuar esse controle, devem ser observados os motivos dos atos administrativos.

Em relação à necessidade de motivação dos atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei aponta um único comportamento possível) e dos atos discricionários (aqueles que a lei, dentro dos limites nela previstos, aponta um ou mais comportamentos possíveis, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade), a doutrina é uníssona na determinação da obrigatoriedade de motivação com relação aos atos administrativos vinculados; todavia, diverge quanto à referida necessidade quanto aos atos discricionários.

Meirelles⁵ entende que o ato discricionário, editado sob os limites da Lei, confere ao administrador uma margem de liberdade para fazer um juízo de conveniência e oportunidade, não sendo necessária a motivação. No entanto, se houver tal fundamentação, o ato deverá condicionar-se a esta, em razão da necessidade de observância da Teoria dos Motivos Determinantes. O entendimento majoritário da doutrina, porém, é de que, mesmo no ato discricionário, é necessária a motivação para que se saiba qual o caminho adotado pelo administrador. Gasparini⁶, com respaldo no art. 50 da Lei n. 9.784/98, aponta inclusive a superação de tais discussões doutrinárias, pois o referido artigo exige a motivação para todos os atos nele elencados, compreendendo entre estes, tanto os atos discricionários quanto os vinculados.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

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

f) Princípio da probidade: um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação, é o dever de todo o administrador público, o dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Diógenes Gasparini⁷ alerta que alguns autores tratam veem como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características que permitam tratar os mesmos como procedimentos distintos, sendo no máximo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

g) Princípio da continuidade dos serviços públicos: O Estado assumiu a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade. Apesar de os prestar de forma descentralizada ou mesmo delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. A respeito, tem-se o *artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor*:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

h) Princípios da Tutela e da Autotutela da Administração Pública: a Administração possui a faculdade de rever os seus atos, de forma a possibilitar a adequação destes à realidade fática em que atua, e declarar nulos os efeitos dos atos eivados de vícios quanto à legalidade. O sistema de controle dos atos da Administração adotado no Brasil é o jurisdicional. Esse sistema possibilita, de forma inexorável, ao Judiciário, a revisão das decisões tomadas no âmbito da Administração, no tocante à sua legalidade. É, portanto, denominado controle finalístico, ou de legalidade.

À Administração, por conseguinte, cabe tanto a anulação dos atos ilegais como a revogação de atos válidos e eficazes, quando considerados inconvenientes ou inoportunos aos fins buscados pela Administração. Essa forma de controle endógeno da Administração denomina-se princípio da autotutela. Ao Poder Judiciário cabe somente a anulação de atos reputados ilegais. O embasamento de tais condutas é pautado nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

⁷ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Súmula 473. 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.

Os atos administrativos podem ser extintos por revogação ou anulação. A Administração tem o poder de rever seus próprios atos, não apenas pela via da anulação, mas também pela da revogação. Aliás, não é possível revogar atos vinculados, mas apenas discricionários. A revogação se aplica nas situações de conveniência e oportunidade, quanto que a anulação serve para as situações de vício de legalidade.

i) Princípio da Segurança Jurídica: segurança jurídica é a garantia social de que as leis serão respeitadas e cobrirão o mais vasto possível rol relações socialmente relevantes. Em termos objetivos, versa sobre a irretroatividade de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Em termos subjetivos, versa sobre a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas proferidas pelo Estado.

j) Princípio da finalidade: O princípio da finalidade imprime à autoridade administrativa o dever de praticar o ato administrativo com vistas à realização da finalidade perseguida pela lei. A finalidade sempre envolverá a preservação do interesse público.

k) Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: Na maioria das vezes, a Administração, para buscar de maneira eficaz tais interesses, necessita ainda de se colocar em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, e para isto se utiliza do princípio da supremacia, conjugado ao princípio da indisponibilidade, pois, tecnicamente, tal prerrogativa é irrenunciável, por não haver faculdade de atuação ou não do Poder Público, mas sim "dever" de atuação.

Sempre que houver conflito entre um interesse individual e um interesse público coletivo, deve prevalecer o interesse público. São as prerrogativas conferidas à Administração Pública, porque esta atua por conta de tal interesse. Com efeito, o exame do princípio é predominantemente feito no caso concreto, analisando a situação de conflito entre o particular e o interesse público e mensurando qual deve prevalecer.

l) Princípio da indisponibilidade do interesse público: A Administração não possui livre disposição dos bens e interesses públicos, uma vez que atua em nome de terceiros, a coletividade. O interesse público é indisponível, o que implica em afirmar que todo o patrimônio público deve ser preservado e gerido de maneira adequada. Por isso, confere-se ao agente administrador da coisa pública o dever de prestar contas sobre o patrimônio por ele controlado, evitando que a coisa se perca ou se deteriore de maneira indevida.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - ANALISTA JUDICIÁRIO - ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) Em relação aos princípios aplicáveis à administração pública, julgue o próximo item.

O princípio da proporcionalidade, que determina a adequação entre os meios e os fins, deve ser obrigatoriamente observado no processo administrativo, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O princípio da proporcionalidade na conduta administrativa é de aplicação geral, inclusive no âmbito do processo administrativo. As obrigações, restrições e sanções devem encontrar arcabouço legal correspondente e serem estritamente necessárias, atendendo ao exclusivo propósito de respeito ao interesse público.

2. (STM - TÉCNICO JUDICIÁRIO - ÁREA ADMINISTRATIVA - CESPE/2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

Embora não estejam previstos expressamente na Constituição vigente, os princípios da indisponibilidade, da razoabilidade e da segurança jurídica devem orientar a atividade da administração pública.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. *Embora a Constituição colacione apenas cinco princípios de forma expressa – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, existem diversos princípios que também devem ser seguidos e respeitados por parte da Administração, os quais são considerados implícitos. Todos eles buscam fazer com que a atividade administrativa cumpra sua finalidade de contrabalancear interesses coletivos e liberdades individuais, sempre priorizando o interesse público, porém sem violar direitos dos cidadãos. Entre eles, estão a indisponibilidade, a razoabilidade e a segurança jurídica.*

3. (CGM DE JOÃO PESSOA/PB - CONHECIMENTOS BÁSICOS - CARGOS: 1, 2 E 3 - CESPE/2018) Com relação aos princípios aplicáveis à administração pública e ao enriquecimento ilícito por agente público, julgue o item a seguir.

Decorre do princípio de autotutela o poder da administração pública de rever os seus atos ilegais, independentemente de provocação.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A Administração Pública pode rever de ofício seus próprios atos, não necessitando de provocação, o que se denomina princípio da autotutela. O entendimento é sumulado pelo STF: “Súmula 346. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 473. 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”.

Conceito e objeto

“O Direito Administrativo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio a lume com a instituição do Estado de Direito, ou seja, quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. O fenômeno nasce com os movimentos constitucionalistas, cujo início se deu no final do século XVIII. Através do novo sistema, o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinador das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administrados. Por isso, pode considerar-se que foi a partir do século XIX que o mundo jurídico abriu os olhos para esse novo ramo jurídico, o Direito Administrativo. [...] Com o desenvolvimento do quadro de princípios e normas voltados à atuação do Estado, o Direito Administrativo se tornou ramo autônomo dentre as matérias jurídicas”⁸. Logo, a evolução do Direito Administrativo acompanha a evolução do Estado em si. Conforme a própria noção de limitação de poder ganha forças, surge o Direito Administrativo como área autônoma do Direito apta a regular as relações entre Estado e sociedade.

Neste sentido, “o Direito é tradicionalmente dividido em dois grandes ramos: direito público e direito privado. O direito público tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo, a disciplina das relações entre esta e o Estado, e das relações das entidades e órgãos estatais entre si. Tutela ele o interesse público, só alcançando as condutas individuais de forma indireta ou reflexa. [...] Em suma, nas relações jurídicas de direito público o Estado encontra-se em posição de desigualdade jurídica relativamente ao particular, subordinando os interesses deste aos interesses da coletividade, ao interesse público, representados pelo Estado na relação jurídica”⁹. Em se tratando de direito administrativo, se está diante de uma noção de submissão ao interesse público.

“O Direito Administrativo, como novo ramo autônomo, propiciou nos países que o adotaram diversos critérios como foco de seu objeto e conceito. Na França, prevaleceu a ideia de que o objeto desse Direito consistia nas leis reguladoras da Administração. No direito italiano, a corrente dominante o limitava aos atos do Poder

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015

9 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

Executivo. Outros critérios foram ainda apontados como foco do Direito Administrativo, como o critério de regulação dos órgãos inferiores do Estado e o dos serviços públicos. À medida, porém, que esse ramo jurídico se desenvolvia, verificou-se que sua abrangência se irradiava para um âmbito maior, de forma a alcançar o Estado internamente e a coletividade a que se destina. Muitos são os conceitos encontrados nos autores modernos de Direito Administrativo. Alguns levam em conta apenas as atividades administrativas em si mesmas; outros preferem dar relevo aos fins desejados pelo Estado. Em nosso entender, porém, o Direito Administrativo, com a evolução que o vem impulsionando contemporaneamente, há de focar-se em dois tipos fundamentais de relações jurídicas: uma, de caráter interno, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem; outra, de caráter externo, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral. Desse modo, sem abdicar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos se possa conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir. De fato, tanto é o Direito Administrativo que regula, por exemplo, a relação entre a Administração Direta e as pessoas da respectiva Administração Indireta, como também a ele compete disciplinar a relação entre o Estado e os particulares participantes de uma licitação, ou entre o Estado e a coletividade, quando se concretiza o exercício do poder de polícia¹⁰.



#FicaDica

Direito administrativo = normas + princípios = regulam a relação entre Estado e sociedade = ramo do direito público.

Fontes

A expressão fonte do direito corresponde aos elementos de formação da ciência jurídica ou de um de seus campos. Quando se fala em fontes do direito administrativo, refere-se aos elementos que serviram de aparato lógico para a formação do direito administrativo.

Fontes diretas: são aquelas que primordialmente influenciam na composição do campo jurídico em estudo, no caso, o direito administrativo. Apontam-se como fontes diretas a **Constituição Federal e as leis**. Ambas são normas impostas pelo Estado, de observação coativa.

O direito administrativo não se encontra compilado em um único diploma jurídico, isto é, não existe um Código de Direito Administrativo. O que existe é um conjunto de leis e regulamentos diversos que compõem a área. A base legal do direito administrativo, sem dúvidas, vem da Constituição Federal, que trata de princípios do direito administrativo e estabelece a divisão de competências administrativas, entre outras questões. A partir da Constituição, emanam diversas leis que se inserem no campo do direito administrativo, como a lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), a lei do regime jurídico dos servidores pú-

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

blicos civis federais (Lei nº 8.112/1990), a lei do processo administrativo (Lei nº 9.784/1999), a lei dos serviços públicos (Lei nº 8.987/1995), a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), entre outras.

Fontes indiretas: são aquelas que decorrem das fontes diretas ou que surgem paralelamente a elas. Por exemplo, a **doutrina e a jurisprudência** estabelecem processos de interpretação da norma jurídica, no sentido de que interpretam o que a lei e a Constituição fixam, conferindo rumos para a aplicação das normas do direito administrativo. Já **os costumes e os princípios gerais do Direito** existiam antes mesmo da elaboração da norma, influenciando em sua gênese e irradiando esta influência em todo o processo de aplicação da lei.



#FicaDica

Fontes diretas = CF + leis

Fontes indiretas = doutrina + jurisprudência + costumes + princípios gerais



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) Acerca do direito administrativo, julgue os itens a seguir.

Segundo a Escola Legalista, o direito administrativo pode ser conceituado como o conjunto de leis administrativas vigentes em determinado país, em dado momento.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Pelo critério legalista, considera-se o direito administrativo como disciplina jurídica responsável pelo estudo das normas administrativas – leis, decretos, regulamentos – de um determinado país. O critério é considerado pela doutrina simplista e não traduz a relevância dos princípios para a compreensão e aplicação do direito administrativo.

2. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) Acerca do direito administrativo, julgue os itens a seguir.

O sistema administrativo ampara-se, basicamente, nos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela administração.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Formam a base do sistema administrativo os princípios que justificam a sua própria existência. Considerando que o direito administrativo se volta às peculiaridades dos interesses que cercam a atuação estatal, sua base está nos princípios que justificam a limitação do interesse particular pelo interesse público (supremacia do interesse público sobre o particular) e a impossibilidade de se dispor do interesse

público pela sua própria natureza imprescindível (indisponibilidade do interesse público pela administração).

3. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) Acerca do direito administrativo, julgue os itens a seguir.

A jurisprudência não é fonte de direito administrativo.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A jurisprudência é fonte indireta do direito administrativo, pois representa o entendimento dos Tribunais acerca de sua fonte primária e direta, formada pelas leis e pela Constituição.

4. (INSS – PERITO MÉDICO PREVIDENCIÁRIO – CESPE – 2010) Acerca do direito administrativo, julgue os itens a seguir.

Povo, território e governo soberano são elementos do Estado.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O Estado é uma pessoa jurídica de direito público que é formada por três elementos: povo, território e governo soberano. O povo é o elemento humano; o território é a base física; o governo soberano representa a gestão autônoma do povo em determinado território, caracterizando-se pela não submissão a nenhum outro governo e pelo exercício do poder emanado do povo com características de autodeterminação e auto-organização.

5. (PGM/AM - PROCURADOR DO MUNICÍPIO - CESPE/2018) Quanto às transformações contemporâneas do direito administrativo, julgue o item subsequente.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à releitura dos seus institutos a partir dos princípios constitucionais.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. O movimento de constitucionalização, que implica na concepção da Constituição não apenas como o vetor do topo do sistema, mas como o centro de todo ele, irradiando seus princípios por todas as normas infraconstitucionais do sistema, inclusive as do direito administrativo. Assevera, a respeito, Di Pietro no sentido de que a constitucionalização do Direito Administrativo pode ser compreendida sob dois aspectos: um é a elevação, em nível constitucional, de matérias antes tratadas por legislação infraconstitucional; outro é a irradiação das normas constitucionais por todo o sistema jurídico.

6. (ABIN - OFICIAL TÉCNICO DE INTELIGÊNCIA - CONHECIMENTOS GERAIS - CESPE/2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

Entre as fontes de direito administrativo, as normas jurídicas administrativas em sentido estrito são consideradas lei formal e encontram sua aplicabilidade restrita à esfera político-administrativa.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. As leis em sentido estrito, que são normas emanadas do Poder Legislativo, possuem caráter geral e abstrato. Sendo assim, são fontes diretas do direito administrativo, mas sua aplicabilidade não se restringe à esfera político-administrativa.

7. (ABIN - OFICIAL TÉCNICO DE INTELIGÊNCIA - CONHECIMENTOS GERAIS - CESPE/2018) Julgue o item que se segue, a respeito de aspectos diversos relacionados ao direito administrativo.

A jurisprudência administrativa constitui fonte direta do direito administrativo, razão por que sua aplicação é procedimento corrente na administração e obrigatória para o agente administrativo, cabendo ao particular sua observância no cotidiano.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. A expressão "jurisprudência administrativa" se refere às decisões judiciais referentes ao direito administrativo, não às supostas decisões administrativas com eficácia normativa. Neste sentido, é fonte indireta do direito administrativo, não direta.

Centralização, descentralização, concentração e desconcentração

Em linhas gerais, *descentralização* significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração direta; *centralização* significa situar na Administração direta atividades que, em tese, poderiam ser exercidas por entidades de fora dela; *desconcentração* significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da própria Administração; *concentração* significa manter a execução central ao chefe do Executivo em vez de atribuí-la a outra autoridade da Administração direta.

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

Desconcentração implica no exercício, pelo chefe do Executivo, do poder de delegar certas atribuições que são de sua competência privativa. Neste sentido, o previsto na CF:

Artigo 84, parágrafo único, CF. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Neste sentido:

*Artigo 84, VI, CF. **dispor**, mediante **decreto**, sobre:*
a) **organização e funcionamento** da administração federal, quando **não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos** públicos;
b) **extinção de funções ou cargos** públicos, quando vagos;
*Artigo 84, XII, CF. conceder **indulto** e **comutar penas**, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*