

Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

PM – MG

CFO – Curso de Formação de Oficiais

DZ043-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 Militar do Estado de Minas Gerais

CFO - Curso de Formação de Oficiais

EDITAL DRH/CRS Nº 11/2019, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2019

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Constituições - Profº Ricardo Razaboni

Direito Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

Direito Processual Penal - Profº Rodrigo Gonçalves

Direito Constitucional - Profª Bruna Pinotti

Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti

Direito Penal Militar - Profº Rodrigo Gonçalves

Direito Processual Penal Militar - Profº Rodrigo Gonçalves

Legislação Extravagante - Profº Rodrigo Gonçalves

Legislação Institucional - Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Christine Liber

Leandro Filho

DIAGRAMAÇÃO

Renato Vilela

Victor Andrade

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Domínio da Expressão Escrita (redação). Adequação Conceitual.....	01
Pertinência, relevância e articulação dos argumentos.....	33
Seleção Vocabular.....	40
Estudo de textos (questões objetivas sobre textos de conteúdo literário ou informativo ou crônica).....	45
Ortografia.....	53
Acentuação gráfica.....	58
Pontuação.....	61
Estrutura e Formação de Palavras.....	64
Classes de Palavras.....	66
Frase, Oração e Período. Termos da oração. Período Composto.....	103
Funções sintáticas dos pronomes relativos. Emprego de nomes e pronomes. Emprego de tempos e modos verbais.....	113
Regência Verbal e Nominal.....	113
Crase.....	120
Concordância Verbal e Nominal.....	124
Orações reduzidas.....	131
Colocação pronominal.....	131
Sílabas e tonicidade. Fonemas. Notações léxicas.....	132
Estilística. Figuras de Linguagem.....	135
Linguagem: como instrumento de ação e interação presente em todas as atividades humanas. Funções da linguagem na comunicação. Diversidade linguística (língua padrão, língua não padrão).....	139
Leitura: capacidade de compreensão e interpretação do contexto social, econômico e cultural (leitura de mundo).....	141
Estrutura textual: organização e hierarquia das ideias: ideia principal e ideias secundárias.....	141
Relações lógicas e formais entre elementos do texto: a coerência e a coesão textual.....	142
Defesa do ponto de vista: a argumentação e a intencionalidade.....	148
Semântica: o significado das palavras e das sentenças: linguagem denotativa e conotativa; sinonímia, antonímia e polissemia.....	148

CONSTITUIÇÕES

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05/10/1988.....	01
Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21/09/1989.....	11

DIREITO PENAL

Princípios constitucionais do Direito Penal.....	01
A lei penal no tempo. A lei penal no espaço. Interpretação da lei penal.....	02
Infração penal: elementos, espécies. Sujeito ativo e sujeito passivo da infração penal.....	05
Conceito de crime, fato típico, ilicitude, culpabilidade, punibilidade. Excludentes de tipicidade, de ilicitude e de culpabilidade. Extinção da punibilidade. Erro sobre elementos do tipo; erro de proibição; erro na execução; resultado diverso do pretendido.....	07

SUMÁRIO

Imputabilidade penal.....	13
Concurso de pessoas.....	14
Das penas: espécies, cominação, concurso, efeitos da condenação.....	15
Crimes contra a pessoa.....	17
Crimes contra o patrimônio.....	24
Crimes contra a dignidade sexual.....	29
Crimes contra a incolumidade pública.....	31
Crimes contra a Administração Pública.....	35

DIREITO PROCESSUAL PENAL

Inquérito policial. Notitia criminis. Controle externo da atividade policial.....	01
Ação penal; espécies.....	05
Jurisdição; competência.....	06
Prova. Da busca e da apreensão.....	09
Da Prisão, das Medidas Cautelares e da Liberdade Provisória.....	15
Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. (Resolução nº 213-CNJ, de 15/12/2015).....	17
Dispõe sobre Prisão Temporária (Lei nº 7.960, de 21/12/1989). Liberdade provisória.....	20
Habeas Corpus.....	25

DIREITO CONSTITUCIONAL

Direito Constitucional: natureza; conceito e objeto; fontes formais.....	01
Classificações das constituições: constituição material e constituição formal; constituição garantia e constituição dirigente; normas constitucionais.....	02
Poder constituinte: fundamentos do poder constituinte; poder constituinte originário e derivado; reforma e revisão constitucionais; limitação do poder de revisão; emendas à Constituição.....	03
Controle de constitucionalidade: conceito; sistemas de controle de constitucionalidade. Inconstitucionalidade: inconstitucionalidade por ação e inconstitucionalidade por omissão. Sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.....	06
Fundamentos constitucionais dos direitos e deveres fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos; direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos sociais; nacionalidade; cidadania e direitos políticos; partidos políticos; garantias constitucionais individuais; garantias dos direitos coletivos, sociais e políticos; Ações constitucionais: Habeas Corpus. Habeas Data. Mandado de Segurança. Mandado de Injunção. Ação popular. Ação civil pública.....	14
Poder Legislativo: fundamento, atribuições e garantias de independência. Processo legislativo: fundamento e garantias de independência, conceito, objetos, atos e procedimentos.....	33
Poder Executivo: forma e sistema de governo; chefia de Estado e chefia de governo; atribuições e responsabilidades do presidente da República.....	47
Poder Judiciário: disposições gerais; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais regionais federais e juízes federais; tribunais e juízes dos estados; funções essenciais à justiça.....	52
Defesa do Estado e das instituições democráticas: segurança pública; organização da segurança pública.....	65

SUMÁRIO

DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios.....	08
Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; administração direta e indireta.....	12
Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos.....	23
Poderes administrativos: poder vinculado; poder discricionário; poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.....	35
Ato administrativo: conceito; requisitos, perfeição, validade, eficácia; atributos; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade.....	41
Serviços públicos; conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização.....	52
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado.....	64
Contratos Administrativos: Conceito; Características; Princípios; Inexecução; Extinção; Contratos em espécie.....	73
Licitação: Conceito; Aplicabilidade; Modalidade; Tipos e fases. Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993. (Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências).....	85
Decreto nº 5.504/05, de 05/08/05. (Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.).....	119
Intervenção do Estado na Propriedade e Atuação no Domínio Econômico: Desapropriação; Requisição; Servidão administrativa: Ocupação temporária: Tombamento.....	121
Responsabilidade Civil da Administração Pública: Conceito de responsabilidade civil; Teoria do risco administrativo; Dano: conceito e tipos; Exclusão da responsabilidade; Reparação do dano: Ação regressiva.....	129

DIREITO PENAL MILITAR

Aplicação da lei penal militar.....	01
Crime.....	02
Imputabilidade penal.....	05
Concurso de agentes.....	06
Penas.....	07
Aplicação da pena.....	08
Suspensão condicional da pena. Livramento condicional.....	08
Penas acessórias.....	09
Efeitos da condenação.....	10
Medidas de segurança.....	11
Ação penal.....	13
Extinção da punibilidade.....	13
Crimes militares em tempo de paz.....	14
Crimes propriamente militares.....	16
Crimes impropriamente militares.....	19

SUMÁRIO

DIREITO PROCESSUAL PENAL MILITAR

Processo Penal Militar e sua aplicação.....	01
Polícia judiciária militar.....	04
Inquérito policial militar.....	04
Ação penal militar e seu exercício.....	06
Processo.....	07
Juiz, auxiliares e partes do processo.....	13
Denúncia.....	15
Competência da Justiça Militar Estadual e da União.....	15
Questões prejudiciais.....	21
Exceções.....	21
Incidente de sanidade mental do acusado.....	22
Incidente de falsidade de documento.....	23
Medidas preventivas e assecuratórias.....	23
Providências que recaem sobre coisas.....	26
Providências que recaem sobre pessoas. Prisão em flagrante. Prisão preventiva. Menagem. Liberdade provisória. Aplicação provisória de medidas de segurança.....	27
Audiência de Custódia (Resolução nº 168/2016/TJMMG - Regulamenta a realização da Audiência de Custódia, no âmbito da justiça militar de primeira instância do Estado de Minas Gerais).....	33
Atos probatórios. Interrogatório. Confissão. Perícias e exames. Testemunhas. Acareação. Reconhecimento de pessoa e coisa. Documentos. Indícios.....	36
Deserção de oficial e de praça; insubmissão.....	42
Nulidades.....	44

LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE

Lei Federal 8.069, de 13/07/1990 (Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente).....	01
Lei Federal nº 8.072, de 25/07/1990, (Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências).....	02
Lei Federal nº 8.429, de 02/06/1992 (Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências).....	06
Lei Federal nº 9.099, de 26/09/1995 (Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências).....	06
Lei Federal nº 9.455, de 07/04/1997 (Define os crimes de tortura e dá outras providências).....	17
Lei Federal nº 7.716, de 05 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.....	20
Lei Federal nº 10.741, de 01/10/2003 (Dispõe sobre o Estatuto do Idoso) – arts. 1º ao 10, 15 ao 25, 33 ao 42 e 95 ao 118.....	24
Lei Federal nº 10.826, de 22/12/2003 (Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências).....	43
Lei Federal nº 11.340, de 07/08/2006 (Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências). Arts. 1º ao 7º, 9º ao 12, 18 ao 24 e 34 ao 45.....	50

SUMÁRIO

Lei Federal nº 11.343, de 23/08/2006 (Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências).....	61
Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011 (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11/12/1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05/05/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08/01/1991; e dá outras providências).....	62
Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU, em 10/12/1948.....	77
Lei Federal nº 12.850, de 2/08/2013 (Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências).....	87

LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL

Lei Estadual nº 5.301, de 16/10/1969 (Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais).....	01
Lei Estadual nº 14.310, de 19/06/2002 (Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais).....	07

ÍNDICE

DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios.....	08
Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; administração direta e indireta.....	12
Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos.....	23
Poderes administrativos: poder vinculado; poder discricionário; poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder.....	35
Ato administrativo: conceito; requisitos, perfeição, validade, eficácia; atributos; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade.....	41
Serviços públicos; conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização.....	52
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado.....	64
Contratos Administrativos: Conceito; Características; Princípios; Inexecução; Extinção; Contratos em espécie.....	73
Licitação: Conceito; Aplicabilidade; Modalidade; Tipos e fases. Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993. (Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências).....	85
Decreto nº 5.504/05, de 05/08/05. (Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.).....	119
Intervenção do Estado na Propriedade e Atuação no Domínio Econômico: Desapropriação; Requisição; Servidão administrativa; Ocupação temporária; Tombamento.....	121
Responsabilidade Civil da Administração Pública: Conceito de responsabilidade civil; Teoria do risco administrativo; Dano: conceito e tipos; Exclusão da responsabilidade; Reparação do dano: Ação regressiva.....	129

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO; NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS.

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 distintas 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

1 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.

2. 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.

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

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.

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

1. 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:

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:

- 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 anterior 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.

Método, 2011.

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.*

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.



EXERCÍCIO COMENTADO

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 Sylvania 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.

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.

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

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

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

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.

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.

1) 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.



EXERCÍCIO COMENTADO

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”.

DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS.

Direito Administrativo: noções gerais

Administração vem do latim “*administrare*”, que significa direcionar ou gerenciar negócios, pessoas e recursos, tendo sempre como objetivo alcançar metas específicas. A noção de gestão de negócios está intimamente ligada com o ramo de Direito Administrativo. Compreender as noções básicas de Direito Administrativo significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, as fontes de onde se origina, e também os princípios que o regem.

1.1 Conceito de Direito Administrativo

A doutrina possui divergências quanto ao conceito de Direito Administrativo. Enquanto uma corrente doutrinária define Direito Administrativo tendo como base a ideia de função administrativa, outros preferem destacar o objeto desse ramo jurídico, isso é, o Estado, a figura pública composta por seus órgãos e agentes. Há também uma

terceira corrente de doutrinadores que, ao conceituar Direito Administrativo, destacam as relações jurídicas estabelecidas entre as pessoas e os órgãos do Estado.

Embora haja essa diferença de posições na doutrina, não há exatamente uma corrente predominante. Todos os elementos apontados fazem parte do Direito Administrativo. Por isso, vamos conceituá-lo utilizando todos esses aspectos em comum.

Podemos definir Direito Administrativo como **o conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função administrativa exercida pelos órgãos e agentes estatais, bem como as relações jurídicas entre eles e os demais cidadãos.**

Não devemos confundir Direito Administrativo com a Ciência da Administração. Apesar da nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos. A administração, como ciência propriamente dita, não é ramo jurídico. Consiste no estudo de técnicas e estratégias de controle da gestão governamental. Suas regras não são independentes, estão subordinadas às normas de Direito Administrativo. Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

1.2 Natureza jurídica

Determinar a natureza jurídica de um ramo do Direito significa, de modo geral, estabelecer em qual grupo ele pertence. Podemos classificar os ramos de Direito brasileiro em dois grandes grupos: os ramos de Direito Público, e os de Direito Privado. Quanto à natureza jurídica, não há dúvida de que **o Direito Administrativo é ramo de Direito Público**. Isso porque o Direito Administrativo regula as atividades estatais na gestão de seus negócios, recursos e pessoas. A simples presença do Poder Público faz com que ele não se enquadre no grupo do Direito Privado, que são os ramos jurídicos cujas regras disciplinam as atividades dos particulares.

1.3 Objeto do Direito Administrativo

A determinação de um objeto de estudo do Direito Administrativo possui grande importância para a sua conceituação, bem como para estabelecê-lo como um ramo jurídico autônomo. Várias correntes surgem na tentativa de criar um conceito próprio de Direito Administrativo, bem como a definição de seu objeto:

- 1- Corrente legalista: o Direito Administrativo seria o conjunto de normas administrativa existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, ao desconsiderar qualquer papel da doutrina em identificar princípios sistêmicos desse ramo jurídico.
- 2- Corrente do Poder Executivo: é o critério que identifica o Direito Administrativo como o conjunto de normas que disciplinam a atuação do Poder Executivo. Também não é aceito, uma vez que ignora o fato de que os órgãos dos Poderes Legislativos e Judiciários também exercem funções administrativas (funções atípicas), bem como alguns particulares por meio da delegação de competências, como

é o caso dos concessionários e permissionários.

- 3- Corrente das relações jurídicas: é a corrente que destaca o Direito Administrativo como a disciplina das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e o particular. Todavia, essa não é uma característica única e singular do Direito Administrativo: outros ramos de Direito Público possuem relações semelhantes.
- 4- Corrente do serviço público: para esses doutrinadores, o que evidencia o Direito Administrativo é o fato dele ter como objeto a disciplina dos serviços públicos. Atualmente esse critério também é insatisfatório, uma vez que o papel da Administração Pública evoluiu de forma que passou a desempenhar atividades que não podem ser consideradas como prestação de serviço público.
- 5- Corrente teleológica: o Direito Administrativo deve ser conceituado a partir da ideia que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizado, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual a finalidade do Estado.
- 6- Corrente negativista: pelo fato de ser uma árdua tarefa, muitos autores decidem utilizar critério negativo ao conceituar Direito Administrativo, definindo que pertence a esse ramo do Direito todas as questões que não pertencem a nenhum outro ramo jurídico. Esse critério por exclusão é bastante frágil e, por isso, não é muito utilizado.
- 7- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos, pois define o Direito Administrativo como o ramo jurídico que estuda a disciplina normativa da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la (Administração Pública, Poder Legislativo, concessionário, etc).

Com base no critério funcional, convém fazer uma divisão do objeto do Direito Administrativo. Assim, o **objeto imediato** do Direito Administrativo são os princípios e regras que regulam a função administrativa. Por outro lado, temos como **objeto mediato** do Direito Administrativo a disciplina das atividades, agentes, pessoas e órgãos que compõem a Administração Pública, o principal ente que exerce tal função.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (MPE-PE – PROMOTOR DE JUSTIÇA – FCC – 2014)

Em sua formação, o Direito Administrativo brasileiro recebeu a influência da experiência doutrinária, legislativa e jurisprudencial de vários países, destacando-se especialmente a França, considerada como berço da disciplina. No rol de contribuições do Direito Administrativo francês à prática atual do Direito Administrativo no Brasil, **não é correto** incluir:

- a) a adoção de teorias publicísticas em matéria de responsabilidade extracontratual das entidades estatais.
- b) a adoção do interesse público como eixo da atividade administrativa.

- c) a ideia de exorbitância em relação ao direito comum, aplicável aos particulares.
- d) a teoria do desvio de poder.
- e) o sistema de contencioso administrativo.

Resposta: Letra E. O sistema de contencioso administrativo é bastante característico do Direito Administrativo Francês, em que temos, além da jurisdição comum, a implantação de Tribunais administrativos que possuem competência para decidir conflitos e criar coisa julgada (jurisdição administrativa). No Brasil, adota-se o sistema de controle judicial uno, modelo de origem inglesa, onde apenas os Tribunais Judiciais possuem jurisdição em todo o país.

1.4 Fontes do Direito Administrativo

As fontes do Direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. O Direito Administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

Primeiramente, devemos salientar que o Direito Administrativo não é ramo jurídico codificado. Isso quer dizer que não existe na legislação brasileira um "Código de Direito Administrativo". A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios; na Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987/1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas; entre outros.

É costume dividir as fontes de Direito Administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal, são capazes de originar normas jurídicas por si só. Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso possuem caráter acessório. Elas ajudam na compreensão, interpretação e aplicação das fontes de direito primárias.

São **fontes de Direito Administrativo**:

- A) Legislação** em sentido amplo, seja na Constituição, seja nas Leis esparsas, nos Princípios, em qualquer veículo normativo.
- B) Doutrina**, todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- C) Jurisprudência**, o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- D) Costumes jurídicos**, tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Importante frisar que, das fontes mencionadas, apenas a Lei é fonte primária do Direito Administrativo, sendo o único veículo habilitado para criar diretamente obrigações de fazer e não fazer. A doutrina, a jurisprudência, e os costumes jurídicos são consideradas fontes secundárias.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (SEGEP-MA – AUDITOR FISCAL RECEITA FEDERAL – FCC – 2016)

São fontes do Direito Administrativo:

- I. lei.
- II. razoabilidade.
- III. moralidade.
- IV. jurisprudência.
- V. proporcionalidade.

Está **correto** o que consta apenas em:

- a) I e II.
- b) II e IV.
- c) I e IV.
- d) III e V.
- e) IV e V.

Resposta: Letra C. As fontes de Direito Administrativo totalizam-se em quatro: legislação, jurisprudência, doutrina, e costumes. A razoabilidade, moralidade, e a proporcionalidade não são fontes, mas princípios do Direito Administrativo, pois representam valores sistêmicos e fundamentais desse ramo jurídico.

1.5 Princípios de Direito Administrativo

Convém estudar os Princípios de Direito Administrativo. Por motivos didáticos, costuma-se dividir as normas cogentes em regras e princípios.

Regras são normas cogentes que traduzem um comando direto, são criadas pelo legislador (portanto, são positivadas), e são utilizadas para a solução de casos concretos e específicos.

Os princípios, por sua vez, delimitam os valores fundamentais de um ramo do Direito, possuem conteúdo muito mais abrangente. São considerados de hierarquia superior, dado o seu caráter geral e abstrato. Os princípios são descobertos pela doutrina, através da análise das regras, retirando os aspectos concretos desta. O legislador, dessa forma, tem um papel indireto na criação dos princípios.

Apesar das diferenças mencionadas, é indiscutível que os princípios e as regras são normas que apresentam força cogente máxima. Porém, como os princípios possuem valores fundamentais de um ramo jurídico, são considerados hierarquicamente superiores. Violar uma regra é um erro grave, mas violar um princípio é erro gravíssimo: é cometer ofensa a todo um ordenamento de comandos.

Os princípios de Direito Administrativo estão expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Por isso, muitos costumam denominá-los como Princípios Constitucionais de Direito Administrativo. Prescreve o artigo constitucional que: "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:".