

Polícia Penal de Pernambuco

PP-PE

Agente Penitenciário

Obra

PP-PE – Polícia Penal de Pernambuco

Agente Penitenciário

Autores

LÍNGUA PORTUGUESA • Monalisa Costa, Ana Cátia Collares, Giselli Neves, Renato Philippini e Isabella Ramiro

NOÇÕES DE INFORMÁTICA (ON-LINE) • Fernando Nishimura

RACIOCÍNIO LÓGICO • Kairton Batista (Prof. Kaká)

DIREITO ADMINISTRATIVO • Fernando Paternostro Zantedeschi e Jonatas Albino

DIREITO CONSTITUCIONAL • Samara Kich e Giovana Marques

DIREITO PENAL • Rodrigo Gonçalves e Renato Philippini

DIREITO PROCESSUAL PENAL • Eduardo Gigante

EXECUÇÃO PENAL • Renato Philippini

DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL (ON-LINE) • Camila Cury e Ariel Zvoziak

Edição:

Setembro/2021

Todos os direitos autorais desta obra são reservados e protegidos pela Lei nº 9.610/1998. É proibida a reprodução parcial ou total, por qualquer meio, sem autorização prévia expressa por escrito da editora Nova Concursos.

Essa obra é vendida sem a garantia de atualização futura. No caso de atualizações voluntárias e erratas, serão disponibilizadas no site www.novaconcursos.com.br. Para acessar, clique em "Erratas e Retificações", no rodapé da página, e siga as orientações.



Dúvidas

www.novaconcursos.com.br/contato 
sac@novaconcursos.com.br 

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS	11
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	14
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL	31
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	33
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL.....	33
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS.....	38
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	39
EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS.....	39
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	55
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	56
EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO.....	57
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	60
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	65
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	67
COLOCAÇÃO DOS PRONOMES ÁTONOS.....	69
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	69
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS.....	69
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO.....	71
REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO.....	72
REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE.....	73
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	81
■ ESTRUTURAS LÓGICAS	81
DIAGRAMAS LÓGICOS.....	82
■ LÓGICA DE ARGUMENTAÇÃO: ANALOGIAS, INFERÊNCIAS, DEDUÇÕES E CONCLUSÕES	88
■ LÓGICA SENTENCIAL (OU PROPOSICIONAL)	91

PROPOSIÇÕES SIMPLES	91
PROPOSIÇÕES COMPOSTAS	92
TABELAS VERDADE.....	93
EQUIVALÊNCIAS.....	98
LEIS DE MORGAN	101
■ LÓGICA DE PRIMEIRA ORDEM.....	103
■ PRINCÍPIOS DE CONTAGEM E PROBABILIDADE	107
■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS	111
■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS	116
 DIREITO ADMINISTRATIVO.....	 149
■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	149
CONCEITOS.....	149
■ DIREITO ADMINISTRATIVO.....	149
OBJETO	151
FONTES	152
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	152
CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES	152
EXTINÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO: CASSAÇÃO, ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO E DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	156
■ AGENTES PÚBLICOS	159
LEGISLAÇÃO PERTINENTE, DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS, DISPOSIÇÕES DOCTRINÁRIAS	159
CONCEITO E ESPÉCIES	159
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA, PROVIMENTO, VACÂNCIA, REMUNERAÇÃO, EFETIVIDADE, ESTABILIDADE E VITALICIEDADE.....	160
DIREITOS E DEVERES	162
RESPONSABILIDADE.....	165
PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	166
■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	168
USO E ABUSO DO PODER	168

HIERÁRQUICO, DISCIPLINAR, REGULAMENTAR E DE POLÍCIA.....	168
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	172
CONCEITO	172
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	173
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	175
EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	176
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO, REPARAÇÃO DO DANO, DIREITO DE REGRESSO	176
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO DO ESTADO E REQUISITOS PARA A DEMONSTRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	176
RESPONSABILIDADE POR AÇÃO E RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO DO ESTADO	177
■ SERVIÇOS PÚBLICOS	179
PRINCÍPIOS.....	180
FORMAS DE PRESTAÇÃO E MEIOS DE EXECUÇÃO.....	182
DELEGAÇÃO: CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO.....	182
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	187
AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	188
ENTIDADES PARAESTATAIS E TERCEIRO SETOR: SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS, ENTIDADES DE APOIO, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	191
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	193
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	193
CONTROLE LEGISLATIVO	195
CONTROLE JUDICIAL.....	196
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LEI Nº 8.429/1992, E SUAS ALTERAÇÕES	197
■ PROCESSO ADMINISTRATIVO	206
LEI Nº 9.784/1999	206
DIREITO CONSTITUCIONAL	215
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	215
■ APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	219
NORMAS DE EFICÁCIA PLENA, CONTIDA, LIMITADA E NORMAS PROGRAMÁTICAS	219

■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	220
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	221
DIREITOS SOCIAIS.....	229
DIREITOS DE NACIONALIDADE	231
DIREITOS POLÍTICOS	232
PARTIDOS POLÍTICOS.....	233
■ ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO	233
ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	233
UNIÃO	234
ESTADOS	235
DISTRITO FEDERAL	236
MUNICÍPIOS.....	237
TERRITÓRIOS.....	237
■ DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	242
PODER EXECUTIVO	242
Atribuições e Responsabilidades do Presidente da República.....	242
PODER LEGISLATIVO	245
Estrutura, Funcionamento e Atribuições	245
Processo Legislativo	249
Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.....	253
PODER JUDICIÁRIO	255
Órgãos do Poder Judiciário: Organização e Competências	255
Conselho Nacional de Justiça	259
FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA	260
Ministério Público	260
Advocacia Pública	261
Defensoria Pública.....	261
DIREITO PENAL	267
■ PRINCÍPIOS	267
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL	267
A LEI PENAL NO TEMPO E NO ESPAÇO	269

TEMPO E LUGAR DO CRIME.....	270
TERRITORIALIDADE E EXTRATERRITORIALIDADE DA LEI PENAL	270
LEI PENAL EXCEPCIONAL, ESPECIAL E TEMPORÁRIA	271
PENA CUMPRIDA NO ESTRANGEIRO	273
EFICÁCIA DA SENTENÇA ESTRANGEIRA	273
CONTAGEM DE PRAZO.....	273
FRAÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS DA PENA.....	273
INTERPRETAÇÃO DA LEI PENAL.....	273
Conflito Aparente de Normas Penais	273
ANALOGIA.....	277
IRRETROATIVIDADE DA LEI PENAL	277
■ O FATO TÍPICO E SEUS ELEMENTOS.....	278
CRIME CONSUMADO E TENTADO	283
PENA DA TENTATIVA	284
CONCURSO DE CRIMES	285
ILICITUDE E CAUSAS DE EXCLUSÃO	289
Excesso Punível	290
CULPABILIDADE.....	290
Elementos e Causas de Exclusão.....	290
■ IMPUTABILIDADE PENAL.....	291
■ CONCURSO DE PESSOAS.....	294
■ CRIMES CONTRA A PESSOA	299
■ CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO.....	323
■ CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA.....	345
■ CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	359
■ LEI Nº 8.072/1990 (DELITOS HEDIONDOS).....	392
■ DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO DIREITO PENAL.....	393
DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	399
■ DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.....	399

■ INQUÉRITO POLICIAL	401
■ AÇÃO PENAL	406
■ COMPETÊNCIA.....	409
■ LEI Nº 9.296/1996 (INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA)	411
■ JUIZ, MINISTÉRIO PÚBLICO, ACUSADO, DEFENSOR, ASSISTENTES E AUXILIARES DA JUSTIÇA E ATOS DE TERCEIROS.....	418
■ PRISÃO E LIBERDADE PROVISÓRIA	419
■ PROCESSO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	425
■ HABEAS CORPUS E SEU PROCESSO	426
■ DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO DIREITO PROCESSUAL PENAL	427
 EXECUÇÃO PENAL.....	 433
■ LEI DE EXECUÇÃO PENAL LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984	433
■ LEI Nº 11.671, DE 8 DE MAIO DE 2008	437
■ DECRETO Nº 6.877, DE 18 DE JUNHO DE 2009	441
■ PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1, DE 2 DE JANEIRO DE 2014	444
■ DECRETO Nº 7.626, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011	450
■ RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA	452
RESOLUÇÃO Nº 4, DE 18 DE JULHO DE 2014	452
RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2014	453
RESOLUÇÃO Nº 3, DE 11 DE MARÇO DE 2009	455
RESOLUÇÃO Nº 8, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2011	456
RESOLUÇÃO Nº 9, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2009	458
RESOLUÇÃO Nº 5, DE 28 DE AGOSTO DE 2014	458
■ PORTARIA INTERMINISTERIAL MJ/SPM Nº 210, DE 16 DE JANEIRO DE 2014	459

DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITOS

Estado, Governo e Administração Pública são três conceitos diferentes que serão abordados durante todo nosso material. Vamos, brevemente, diferenciá-los e começar nosso estudo.

Estado é a sociedade política e juridicamente organizada em determinado território. Estado, do ponto de vista sociológico, é a corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com poder superior de ação, mando e coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.

O Estado é caracterizado conforme os artigos 40 e 41 do Código Civil como pessoa jurídica de direito público interno. Isto é, um sujeito capaz de adquirir direitos e obrigações na ordem jurídica.

A origem de um Estado pode dar-se de forma natural, religiosa (Estado criado por Deus), pela força e domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, pelo agrupamento de famílias, de forma contratual, de forma derivada: por união, quando dois estados soberanos se unem formando um só novo estado ou fracionamento, quando um estado se divide em dois novos estados independentes, ou de forma atípica, a exemplo do Vaticano e de Israel.

São elementos constitutivos do Estado: a soberania, a finalidade, o povo e o território. Assim, Dalmo de Abreu Dallari (*apud* Lenza, 2019, p. 719) define Estado como “a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Soberania é o poder político supremo e independente que o Estado detém consistente na capacidade para editar e reger suas próprias normas e seu ordenamento jurídico.

A finalidade consiste no objetivo maior do Estado que é o bem comum, conjunto de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana.

Povo é o conjunto de indivíduos, em regra, com um objetivo comum, ligados a um determinado território pelo vínculo da nacionalidade.

Território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce seu poder e sua soberania. Onde o povo se estabelece e se organiza com ânimo de permanência.

O Estado brasileiro adota o critério de separação dos poderes estatais em Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma que possam atuar em harmonia. Todos os três Poderes, entretanto, exercem suas funções típicas e atípicas.

Quanto à organização a Constituição de 1988 adotou a **forma republicana** de governo, o **sistema presidencialista** de governo e a **forma federativa de Estado**. Note tratar-se de três definições distintas.

Governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. Ou seja, o governo é o conjunto de poderes e órgãos responsáveis pela função política do Estado.

Já a Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente, atos de execução, os chamados atos administrativos, com poderes de decisão limitados a atribuições de natureza executiva, conforme definidos em lei. 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.

REFERÊNCIA

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estudar o direito administrativo não é uma tarefa fácil. Isso porque o direito administrativo brasileiro apresenta dois pontos específicos que demonstram certa dificuldade no seu estudo.

O primeiro ponto diz respeito a **falta de codificação do Direito Administrativo**. No Brasil, não existe um “Código de Direito Administrativo”. Os ramos jurídicos codificados possuem um conjunto de normas apresentados/ordenados em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo. Todavia, existem Leis, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, enfim, existem uma multiplicidade de instrumentos legais, e é tarefa do profissional do Direito conhecer e buscar esses instrumentos dentro de todo o ordenamento jurídico do País.

Outro ponto que dificulta o estudo desse ramo jurídico é o fato de que há uma **enorme quantidade de legislação** com conteúdo de direito administrativo. Isso se deve a própria lógica do sistema federalista, uma vez que os Estados possuem autonomia para criar as próprias leis. Assim, as normas de Direito Administrativo podem apresentar-se em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade de estudar esse ramo do Direito. Todavia, isso não significa que é uma tarefa impossível. O ramo de Direito Administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência são, também, bastante vastas e muito bem detalhadas. É por isso que os estudos de Direito Administrativo e as questões de concurso público, a princípio, buscam dar maior enfoque em conceitos, teorias, enfim, enfoca bastante o aspecto teórico, muito mais do que o prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de Direito Administrativo, o que significa definir a ele um conceito, determinar sua natureza, estabelecer seu objeto, e também as fontes de onde se origina.

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, isto 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 para responder questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

No momento, estamos nos referindo ao Direito Administrativo, que é o ramo jurídico que regula as relações entre a Administração Pública e os seus cidadãos ou “administrados”. Administração Pública é uma noção totalmente distinta, podendo ter uma acepção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a própria pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa, o que significa que somente algumas pessoas e entes podem ser considerados como Administração Pública. É, por isso, uma acepção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **acepção objetiva e material da palavra**, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. O caráter subjetivo da administração é irrelevante, pois o que realmente importa não é a pessoa, e sim a atividade que tal pessoa executa. É, por isso, uma acepção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que integra a mesma.

NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

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.

ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A origem histórica do Direito Administrativo se dá durante o fim do período conhecido como Absolutismo. Essa era uma época marcada pela concentração de todo o poder político nas mãos de uma única pessoa, o Rei ou o Monarca.

O Rei, enquanto supostamente o “representante de Deus na Terra”, tomava todas as decisões de ordem política, e não podia ser questionado. Ele era intocável. A Lei era fruto de Sua vontade e era muito difícil qualquer pessoa exigir que o Rei fosse controlado pela vontade divina.

Dessa forma, o Direito Administrativo não poderia surgir se não com o fim do Absolutismo e a introdução de um **Estado de Direito**. A noção de Estado de Direito é bastante simples: significa que o governo, o qual cria as suas próprias Leis, deve a elas estar submetido. A ideia do Estado de Direito é a de atribuir limitações ao Poder de Império do Estado. Para tanto, todo Estado de Direito deve conter algumas características essenciais:

- **Ter uma Constituição:** a Constituição é a base de todo o ordenamento jurídico do Estado de Direito e sua principal função é a de atribuir direitos, liberdades e garantias para os cidadãos, de modo que o Estado se absteria de agir de modo a prejudicar esses direitos. Houve um crescimento das **constituições escritas**. Outro aspecto importante das constituições é que elas devem ser rígidas, o que significa que a sua possibilidade de alteração deve advir de um processo bastante longo e complexo. Óbvio, se a Constituição é a base de todas as outras Leis, então o seu processo de alteração deve ser mais difícil do que o processo de alteração de uma lei comum;
- **Separação dos Poderes:** Outro ponto que está presente em todo Estado de Direito é que o Poder do Estado não se encontra concentrado em uma pessoa/órgão, mas ele está dividido em Funções ou Poderes distintos. O modelo mais aceito da Separação dos Poderes, e que é o mais utilizado, é a teoria de Montesquieu, que busca separar o Poder Estatal em três vertentes, ou Funções. Uma função é encarregada de criar as leis que vigoram no País (Poder Legislativo), outra função tem o dever de promover a fiel execução das leis, bem como de gerir os negócios em que o Estado faz parte (Poder Executivo). Por último, há uma terceira função, encarregada de dirimir os conflitos e as controvérsias presentes dentro da sociedade (Poder Judiciário);
- **A legalidade como princípio fundamental:** a ideia de que todos devem respeitar a vontade da Lei está contida na Declaração de Direitos Individuais do Homem e do Cidadão. Trata-se de um documento de origem francesa muito importante, pois ele confere a todos os indivíduos (e não só ao povo francês), uma maior proteção contra os atos abusivos do Estado. Pelo princípio da legalidade, o Estado só pode agir nos termos da Lei, porque é esta que lhe dá forma e lhe confere seus Poderes.

Importante!

Dissemos que o modelo mais aceito da Separação dos Poderes é o modelo disposto na Teoria de Montesquieu. **Todavia, ele não foi o primeiro a apresentar a ideia de separar o Poder Estatal em diferentes Funções.** Essa é uma noção errônea que pode aparecer em uma questão de prova como “pegadinha”. Podemos encontrar outras metodologias de Separação do Poder presentes nas obras de Aristóteles por exemplo.

É nesse contexto, considerando os princípios e as normas promulgadas essa época, que servem de bases do Direito Administrativo. Assim, esse ramo jurídico vem como um conjunto de normas que regulam as relações entre os indivíduos e o Estado. E, por mais que o Estado ainda possua diversas prerrogativas quando do exercício de suas funções, é importante frisar que o seu poder não é mais absoluto: ele encontra limites dentro da esfera de liberdade de cada indivíduo, e também dentro da lei, a qual ele concorda em respeitar e se submeter a ela. Logo, o fato do Estado ter prerrogativas não descaracteriza a sua noção de um Estado de Direito.

Essa é a origem, de modo geral, do Direito Administrativo. Porém, é evidente que alguns Estados acabaram desenvolvendo o seu ramo de Direito Administrativo de uma forma diferente dos demais, para melhor se ajustarem às necessidades de seus cidadãos.

Na França, por exemplo, o povo francês tinha uma grande desconfiança de seus Juízes. Isso ocorria porque, muitos dos cargos públicos, naquela época, eram herdados de pai para filho. Assim, como uma forma de tentar “burlar” esse nepotismo do Judiciário, o direito francês acabou criando um contencioso administrativo. Isso significa que, dentro do direito francês, havia órgãos especializados em julgar os casos e controvérsias envolvendo a Administração Pública. Assim, a função jurisdicional (que “diz o direito no caso concreto”, na França, era dividida em duas: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa.

No caso do Brasil, a jurisdição ocorre de modo distinto do direito francês, mas isso não significa que um modelo é melhor ou pior do que outro. A justiça brasileira apenas não apresenta um contencioso administrativo. Não existem órgãos brasileiros especializados em dirimir os conflitos em que a nossa Administração Pública é parte.

O direito administrativo brasileiro possui como uma maior fonte de inspiração o direito alemão, pois em ambos os Países a jurisdição é una, é uma coisa só, e apesar do processo administrativo coexistir com o processo judicial, somente o último é capaz de proferir decisões que transitam em julgado. Isso significa que todas as questões administrativas podem ser apreciadas na esfera judicial sempre que o processo administrativo não se mostrar suficiente para atender às demandas da sociedade.

Utiliza-se bastante a noção de segurança jurídica para impedir que os atos da Administração possam intervir com os direitos e garantias dos cidadãos. A segurança jurídica, no Brasil, é um princípio de Direito Administrativo, pois as decisões emitidas na esfera administrativa, ou até mesmo as decisões proferidas

pelo Poder Judiciário, não podem prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido, bem como a matéria que já foi objeto de discussão em outro processo (coisa julgada).

OBJETO

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. Em sua obra¹, o jurista e professor Alexandre Mazza aponta que várias correntes surgiram na tentativa de criar um conceito próprio de Direito Administrativo, bem como a definição de seu objeto. Essas correntes são:

- **Corrente legalista:** o Direito Administrativo seria o conjunto de normas administrativas existente dentro do país. Tal critério é bastante reducionista, porque ele desconsidera a atuação da doutrina, que é muito importante para identificar princípios desse ramo jurídico;
- **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;
- **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;
- **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;
- **Corrente teleológica:** o Direito Administrativo deve ser conceituado a partir da ideia de que certas atividades desempenhadas devem alcançar um fim administrativo. Muito pouco utilizado, pelo fato de que muitas vezes há grande dificuldade em estabelecer qual é, exatamente, a finalidade do Estado;
- **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 pobre e, por isso, não é muito utilizado;
- **Corrente funcional:** é o critério predominante entre os demais doutrinadores administrativos no Brasil. Ele define o Direito Administrativo como o ramo jurídico que estuda o aspecto legal da função

1 MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

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.

I FONTES

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.

Relembrando que o Direito Administrativo não é ramo jurídico codificado. A matéria encontra-se de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes, como exemplos, 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, 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:

- **Legislação:** em sentido amplo, seja na Constituição, seja nas Leis esparsas, nos princípios, em qualquer veículo normativo;
- **Doutrina:** todo o trabalho científico realizado por um renomado autor, seja uma obra, ou um parecer jurídico, com o objetivo de divulgar conhecimento;
- **Jurisprudência:** o conjunto de diversos julgados num mesmo sentido;
- **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.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (CESPE-CEBRASPE – 2019) Com relação à origem e às fontes do direito administrativo, aos sistemas administrativos e à administração pública em geral, julgue o item que segue.

Um dos aspectos da constitucionalização do direito administrativo se refere à elevação, ao nível constitucional, de matérias antes tratadas por legislação infraconstitucional.

() CERTO () ERRADO

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a inserção de inúmeros temas de Direito Administrativo no próprio texto constitucional, retirando das entidades federativas a capacidade de disciplinar diversos temas fundamentais pertinentes à realidade administrativa. São exemplos de temas administrativos que foram constitucionalizados: desapropriação, requisição, processo administrativo, organização administrativa, princípios da Administração Pública, cargos, empregos e funções, concurso público, entidades descentralizadas, improbidade administrativa, responsabilidade do Estado, servidores públicos etc. Resposta: Certo.

2. (CESPE-CEBRASPE – 2018) Uma vez que o direito administrativo brasileiro foi influenciado pelo direito estrangeiro, é correto afirmar que exprime a força do direito alemão no direito administrativo pátrio

- a) a submissão da administração pública ao controle jurisdicional.
- b) o conceito nacional de serviço público.
- c) o conceito nacional de autarquia e de entidade paraestatal.
- d) a forma de aplicação do princípio da segurança jurídica.
- e) o mandado de segurança.

Segundo a doutrina, o Direito Administrativo brasileiro herdou a inspiração do direito alemão para aplicação do princípio da segurança jurídica. Ele tem por objetivo assegurar a estabilidade das relações já consolidadas, frente à inevitável evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial. Trata-se de um princípio com diversas aplicações, como a proteção ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Além disso, é fundamento da prescrição e da decadência, evitando, por exemplo, a aplicação de sanções administrativas vários anos após a ocorrência da irregularidade. Resposta: Letra D.

ATO ADMINISTRATIVO

CONCEITO, REQUISITOS, ATRIBUTOS, CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES

Conceito de Ato Administrativo

Tudo que praticamos em nossas vidas pode ser considerado atos. Mas, para o Direito, os atos são aqueles capazes de motivar efeitos jurídicos. E, assim como as pessoas na vida privada, a Administração Pública também pratica atos, os quais possuem potencial de produzir efeitos jurídicos diversos.

Para Hely Lopes Meirelles, **atos administrativos** são as manifestações de vontade da Administração Pública que objetivam adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos particulares ou a si própria. Isso

significa que a Administração, antes mesmo de iniciar sua atuação, deve expedir uma declaração que expresse a sua vontade de realizar o referido ato.

Importante frisar o caráter infralegal dos atos administrativos, pois imprescindível é a submissão da Administração Pública, seus agentes e órgãos à soberania popular.

Importante!

É imprescindível, assim, que o ato administrativo esteja previsto em lei, sendo que seu conteúdo não pode ser contrário a ela (*contra legem*), mas deve complementá-la, apresentando, então, uma conformidade (*secundum legem*).

REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os requisitos ou elementos dos atos administrativos são assuntos com imensa divergência doutrinária. A maioria dos concursos públicos ainda adota a concepção mais clássica dos requisitos dos atos administrativos e, por isso, daremos maior destaque a ela.

De modo geral, a corrente clássica, defendida por autores, como Hely Lopes Meirelles, tende a dispor cinco requisitos dos atos administrativos para a sua formação, utilizando, como inspiração, o preceito legal disposto no art. 2º da Lei nº 4.717/1965. São eles:

- a) competência;
- b) objeto;
- c) forma;
- d) motivo;
- e) finalidade.

Competência

Competência diz respeito à capacidade do agente público para o exercício dos atos administrativos. É requisito de validade, haja vista que, no Direito Administrativo, a lei é quem estabelece as competências atribuídas a seus agentes para o desempenho de suas funções. Quando o agente atua fora dos limites da lei, diz-se que cometeu ato nulo por excesso de poder. É, por isso, sempre um ato vinculado.

A competência possui certas características próprias, a saber: **obrigatória, intransferível, irrenunciável, imodificável, imprescritível e improrrogável**. Veremos de modo mais específico cada uma delas a seguir:

- Obrigatória, porque representa um dever do agente público;
- Intransferível significa que, de modo geral, a competência é um quesito personalíssimo, não pode ser transferido para terceiros;
- Irrenunciável, porque o agente público não pode abrir mão de sua competência;
- Imodificável significa que a competência, uma vez estabelecida, não pode sofrer alterações posteriores.
- Imprescritível, porque a competência perdura ao longo do tempo, ela não caduca;
- Improrrogável significa dizer que se é competente hoje, continuará sendo sempre, exceto por previsão legal expressa em sentido contrário.

No entanto, essas características não vedam a possibilidade de delegação, quando prevista em lei. Por isso, pode-se dizer também que a **delegabilidade** é outra característica da competência. Porém, atente-se ao disposto no art. 13 da Lei nº 9.784/1999:

Não podem ser objeto de delegação:

- I - a edição de atos de caráter normativo;
- II - a decisão de recursos administrativos;
- III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Alguns atos, então, não podem ser delegados a outras autoridades, principalmente se tais atos são de competência exclusiva do agente público.

Objeto

Objeto é o **conteúdo** do ato, ou o **resultado** que pretende ser almejado pela prática do ato administrativo. Todo ato administrativo tem por objeto a **criação, modificação, ou comprovação** de situações jurídicas concernentes a pessoas, bens, ou atividades sujeitas ao exercício do Poder Público. É por meio dele que a Administração **exerce** seu poder, **concede** um benefício, **aplica** uma sanção, **declara** sua vontade, **estabelece** um direito do administrado etc.

O objeto pode não estar previsto expressamente na legislação, cabendo ao agente competente a opção que seja mais oportuna e conveniente ao interesse público. A definição de objeto do ato administrativo trata-se, por isso, de **ato discricionário**.

Forma

A forma é o modo por meio do qual se exterioriza o ato administrativo, é seu revestimento. O desrespeito à forma do ato acarreta na sua nulidade. Trata-se de ato vinculado, quando exigida por Lei, e discricionário quando a sua escolha couber ao próprio agente público.

Em regra, os atos administrativos são sempre exteriorizados por escrito, mas podem também ser orais, gestuais, ou até mesmo expedidos por máquinas. O art. 22 da Lei nº 9.784/1999 determina que “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Motivo

O motivo é a circunstância de fato ou de direito que determina ou autoriza a prática do ato, isto é, a situação fática que justifica a realização do ato. Situação de fato é o conjunto de circunstâncias que motivam a realização do ato; questões de direito é a previsão legal que leva à realização do ato.

O motivo pode ser tanto requisito vinculado como discricionário, dependendo do comando legal imposto aos agentes. Assim, o motivo será vinculado quando a lei expressamente obrigar o agente a agir de um certo modo, como na hipótese de lançamento tributário (o fiscal da Receita não tem direito de escolha, se deve ou não fazer o lançamento).

Situação diversa é a do pedido de demissão de servidor público no caso de incontinência pública (inciso V, art. 132, da Lei nº 8.112/1990), hipótese em que a autoridade competente tem maior liberdade para avaliar se a demissão é realmente ato necessário ou não, dependendo do caso concreto.