

Polícia Civil do Rio de Janeiro

PC-RJ

Investigador

Obra

PC-RJ – Polícia Civil do Rio de Janeiro

Investigador

Autores

LÍNGUA PORTUGUESA • Monalisa Costa, Ana Cátia Collares, Giselli Neves, Paloma da Silveira Leite, Gabriela Coelho e Isabella Ramiro

CONHECIMENTOS BÁSICOS DE INFORMÁTICA • Fernando Nishimura

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL • Samara Kich

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO • Fernando Paternostro Zantedeschi e Jonatas Albino

NOÇÕES DE DIREITO PENAL • Rodrigo Gonçalves, Jonatas Albino e Renato Philippini

LEIS ESPECIAIS (ON-LINE) • Samantha Rodrigues, Renato Philippini, Ana Philippini, Nathan Pilonetto e Antônio Pequeno

NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL (ON-LINE) • Renato Philippini, Eduardo Gigante, Samantha Rodrigues, Nathan Pilonetto, Antônio Pequeno e Adenilton Almeida

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 

APRESENTAÇÃO

Um bom planejamento é determinante para a sua preparação de sucesso na busca pela tão almejada aprovação. Por isso, pensando no máximo aproveitamento de seus estudos, esse livro foi organizado de acordo com os itens exigidos no *Edital de 23 de setembro de 2021 da PC-RJ, para o cargo de Investigador*.

O conteúdo programático foi sistematizado em um sumário, facilitando a busca pelos temas do edital, no entanto, nem sempre a banca organizadora do concurso dispõe os assuntos em uma sequência lógica. Por isso, elaboramos este livro abordando todos os itens do edital e reorganizando-os quando necessário, de uma maneira didática para que você realmente consiga aprender e otimizar os seus estudos.

Ao longo da teoria, você encontrará boxes – *Importante e Dica* – com orientações, macetes e conceitos fundamentais cobrados nas provas e a seção *Hora de Praticar*, trazendo exercícios gabaritados da *banca FGV*, organizadora do certame.

A obra que você tem em suas mãos é resultado da competência de nosso time editorial e da vasta experiência de nossos professores e autores parceiros – muitos também responsáveis pelas aulas que você encontra em nossos *Cursos Online* – o que será um diferencial na sua preparação. Nosso time faz tudo pensando no seu sonho de ser aprovado em um concurso público. Agora é com você!

Intensifique ainda mais a sua preparação acessando os conteúdos complementares disponíveis on-line para este livro em nossa plataforma: *Leis Extravagantes e Noções de Direito Processual Penal além do Curso Bônus com 10 horas de videoaulas*. Para acessar, basta seguir as orientações na próxima página.

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ ELEMENTOS DE CONSTRUÇÃO DO TEXTO E SEU SENTIDO	11
GÊNERO DO TEXTO (LITERÁRIO E NÃO LITERÁRIO, NARRATIVO, DESCRITIVO E ARGUMENTATIVO)	11
INTERPRETAÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA.....	15
■ SEMÂNTICA	17
SENTIDO E EMPREGO DOS VOCÁBULOS.....	17
CAMPOS SEMÂNTICOS	19
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS DOS VERBOS EM PORTUGUÊS	20
■ MORFOLOGIA	21
RECONHECIMENTO, EMPREGO E SENTIDO DAS CLASSES GRAMATICAIS	21
PROCESSOS DE FORMAÇÃO DE PALAVRAS.....	39
MECANISMOS DE FLEXÃO DOS NOMES E VERBOS	42
■ SINTAXE.....	45
FRASE, ORAÇÃO E PERÍODO.....	45
TERMOS DA ORAÇÃO.....	45
PROCESSOS DE COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO.....	51
CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL.....	53
TRANSITIVIDADE E REGÊNCIA DE NOMES E VERBOS	58
PADRÕES GERAIS DE COLOCAÇÃO PRONOMINAL NO PORTUGUÊS	59
■ MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	60
■ ORTOGRAFIA.....	63
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA	64
■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE	64
■ PONTUAÇÃO.....	66
■ REESCRITA DE FRASES	68
SUBSTITUIÇÃO, DESLOCAMENTO, PARALELISMO	68
VARIAÇÃO LINGUÍSTICA: NORMA CULTA.....	71

CONHECIMENTOS BÁSICOS DE INFORMÁTICA	77
■ COMPONENTES DE UM COMPUTADOR	77
PROCESSADORES, MEMÓRIA E PERIFÉRICOS MAIS COMUNS	77
DISPOSITIVOS DE ARMAZENAGEM DE DADOS; PROPRIEDADES E CARACTERÍSTICAS	89
■ ARQUIVOS DIGITAIS	92
DOCUMENTOS, PLANILHAS, IMAGENS, SONS, VÍDEOS; PRINCIPAIS PADRÕES E CARACTERÍSTICAS.....	92
■ ARQUIVOS PDF.....	94
■ CONHECIMENTOS SOBRE SISTEMA OPERACIONAL WINDOWS 10.....	95
CONCEITOS GERAIS, FUNCIONAMENTO, PRINCIPAIS APLICATIVOS E FERRAMENTAS, COMANDOS E CONFIGURAÇÕES	95
■ EDITORES DE TEXTO (MS OFFICE 2010 BR OU SUPERIOR E LIBREOFFICE WRITTER 4.X OU SUPERIOR)	108
RECURSOS E FUNÇÕES DE FORMATAÇÃO E EDITORAÇÃO, BUSCAS E COMPARAÇÕES, RECURSOS ESPECIAIS, CORRETORES ORTOGRÁFICOS; MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS: LEITURA E GRAVAÇÃO; CONTROLE DE ALTERAÇÕES; USO DE SENHAS PARA PROTEÇÃO; FORMATOS PARA GRAVAÇÃO; RECURSOS PARA IMPRESSÃO	108
■ PLANILHAS (MICROSOFT EXCEL 2010 BR OU SUPERIOR E LIBREOFFICE CALC 4.X OU SUPERIOR)	127
FUNÇÕES DE FORMATAÇÃO; UTILIZAÇÃO DE FUNÇÕES MATEMÁTICAS, DE BUSCA, E OUTRAS DE USO GERAL; CRIAÇÃO E MANIPULAÇÃO DE FÓRMULAS; GRÁFICOS MAIS COMUNS; MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS: LEITURA E GRAVAÇÃO; RECURSOS PARA IMPRESSÃO; IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE DADOS; PROTEÇÃO DE DADOS E PLANILHAS	127
■ INTERNET: CONCEITOS GERAIS E FUNCIONAMENTO	148
ENDEREÇAMENTO DE RECURSOS	149
■ NAVEGAÇÃO SEGURA	151
CUIDADOS NO USO DA INTERNET E AMEAÇAS.....	151
USO DE SENHAS E CRIPTOGRAFIA; TOKENS E OUTROS DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA; SENHAS FRACAS E FORTES.....	159
■ NAVEGADORES (BROWSERS) E SUAS PRINCIPAIS FUNÇÕES	168
SITES E LINKS; BUSCAS; SALVA DE PÁGINAS	168
GOOGLE CHROME, FIREFOX, INTERNET EXPLORER	170
CACHE E COOKIES.....	171
■ E-MAIL: UTILIZAÇÃO, CAIXAS DE ENTRADA, ENDEREÇOS, CÓPIAS E OUTRAS FUNCIONALIDADES. WEBMAIL	171

■ TRANSFERÊNCIA DE ARQUIVOS E DADOS: UPLOAD, DOWNLOAD, BANDA, VELOCIDADES DE TRANSMISSÃO.....	175
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	181
■ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	181
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	181
DIREITOS SOCIAIS.....	187
NACIONALIDADE	194
CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS	196
PARTIDOS POLÍTICOS.....	198
GARANTIAS CONSTITUCIONAIS INDIVIDUAIS, COLETIVOS, SOCIAIS E POLÍTICOS.....	199
■ DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	201
DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	201
Repartição de Competências	206
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	211
Servidores Públicos Cíveis.....	219
■ DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES.....	223
PODER EXECUTIVO	234
Forma e Sistema de Governo	237
Chefia de Estado e Chefia de Governo	237
■ DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.....	238
SEGURANÇA PÚBLICA.....	240
■ DA ORDEM SOCIAL	242
DISPOSIÇÃO GERAL:.....	242
Bases e Objetivos da Ordem Social.....	242
SEGURIDADE SOCIAL.....	242
MEIO AMBIENTE.....	247
DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE, DO JOVEM E DO IDOSO	248
DOS ÍNDIOS.....	249
■ CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	249
Da Família, Criança, Adolescente e Idoso	252

DA SEGURANÇA PÚBLICA	255
DA ORDEM SOCIAL:.....	258
Bases e Objetivos da Ordem Social.....	258
DA SEGURIDADE SOCIAL	258
DOS ÍNDIOS.....	263
DA ORDEM ECONÔMICA FINANCEIRA E DO MEIO AMBIENTE:.....	263
Do Meio Ambiente	263
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	275
■ CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	275
■ NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	275
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	278
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.....	279
Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.	279
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	283
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	284
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	284
CONCEITO	284
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	284
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	287
PODER HIERÁRQUICO	287
PODER DISCIPLINAR	288
PODER REGULAMENTAR	289
PODER DE POLÍCIA.....	290
Divisão de Polícia.....	291
Limitações do Poder de Polícia	291
USO E ABUSO DO PODER	291
■ ATO ADMINISTRATIVO	292
CONCEITO	292
REQUISITOS	292
ATRIBUTOS	293

CLASSIFICAÇÃO.....	294
ESPÉCIES	295
■ AGENTES PÚBLICOS	297
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS	297
DISPOSIÇÕES DOUTRINÁRIAS.....	297
Conceito.....	297
ESPÉCIES	298
SERVIDOR PÚBLICO	298
CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA.....	298
■ ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO PODER EXECUTIVO DO RIO DE JANEIRO (DECRETO-LEI Nº 220/1975) E SEU REGULAMENTO (DECRETO Nº 2.479/1979)....	306
■ ESTATUTO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DECRETO-LEI Nº 218/1975) E SEU REGULAMENTO (DECRETO Nº 3.044/1979)	323
■ LICITAÇÃO	338
PRINCÍPIOS	340
CONTRATAÇÃO DIRETA	339
Dispensa e Inexigibilidade.....	339
MODALIDADES.....	342
PROCEDIMENTO	345
CRITÉRIOS DE JULGAMENTO.....	347
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	353
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	353
CONTROLE JUDICIAL.....	354
CONTROLE LEGISLATIVO	354
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	356
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO.....	356
Responsabilidade por Ato Comissivo do Estado.....	357
Responsabilidade por Omissão do Estado	357
NOÇÕES DE DIREITO PENAL.....	365
■ PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL.....	365
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL NO TEMPO E NO ESPAÇO.....	365
■ TEORIA GERAL DO CRIME	372
CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES PENAIS	372

Fato Típico.....	373
Dolo e Culpa	373
Consumação e Tentativa.....	375
■ DESISTÊNCIA VOLUNTÁRIA E ARREPENDIMENTO EFICAZ	377
■ CRIME IMPOSSÍVEL.....	378
■ ILICITUDE E SUAS CAUSAS DE EXCLUSÃO.....	378
■ CULPABILIDADE E SUAS CAUSAS DE EXCLUSÃO.....	379
ERRO DE TIPO E ERRO DE PROIBIÇÃO.....	380
■ CONCURSO DE PESSOAS.....	382
■ ESPÉCIES DE PENAS	387
■ APLICAÇÃO DA PENA.....	388
■ CONCURSO DE CRIMES.....	390
■ PUNIBILIDADE E SUAS CAUSAS DE EXTINÇÃO	394
■ CRIMES CONTRA A PESSOA	395
■ CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO.....	421
■ CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL	446
■ CRIMES CONTRA A FAMÍLIA	453
■ CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA	459
■ CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA	475
■ CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA.....	477
■ CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	490

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo José Afonso da Silva (2017), administração pública é o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões políticas¹.

NATUREZA E ELEMENTOS

O Título III, da Constituição Federal, refere-se às normas das orientações de atuação dos agentes administrativos, empregos públicos, responsabilidade civil etc., ou seja, trata-se da administração de bens e interesse público; assim, conclui-se que a administração pública tem natureza de “múnus público”. Por exemplo, os agentes públicos são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos, caso contrário o agente estará cometendo ato de improbidade administrativa sujeito as sanções e penalidades previstas na Lei nº 8.429, de 1992.

Dica

A palavra múnus tem origem no latim e significa dever, obrigação etc. O **múnus público é uma obrigação imposta por lei**, em atendimento ao poder público, que beneficia a coletividade e não pode ser recusado, exceto nos casos previstos em lei. Por exemplo: dever de votar, depor como testemunha, atuar como mesário eleitoral, serviço militar, entre outros.²

Toda vez que a administração pública pratica uma ação que produz um efeito jurídico, chamamos de ato administrativo que produz efeitos que podem criar, modificar ou extinguir direitos.

Os **elementos** dos atos administrativos são **competência, objeto, motivo, finalidade e forma**. Toda vez que um ato é praticado deve se observar qual é a competência da pessoa que o praticou, ou seja, a **competência** é a função atribuída a cada órgão ou autoridade por lei, tem como característica ser irrenunciável, imprescritível, inderrogável e improrrogável.

O art. 12 da Lei nº 9.784, de 1999 (Lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública), permite a delegação de competência, vejamos:

Art. 12 Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

O resultado do ato administrativo é o **objeto**, ou seja, é aquilo que o ato decide, por exemplo, a punição decorrente de uma multa de trânsito. O elemento **motivo** são as razões de fato e de direito que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato, por exemplo, é a infração de trânsito que deu origem a multa. A **finalidade** deve objetivar alcançar sempre o interesse público (definido em lei), é o resultado que a Administração Pública pretende alcançar com determinado ato, por exemplo, a desapropriação por utilidade pública. Por fim, a **forma** é manifestação do ato, por exemplo, publicar no Diário Oficial da União a nomeação do Servidor Público.

COMPETÊNCIA	Atribuição legal para praticar o ato.
OBJETO	Resultado do ato, o que o ato decide.
MOTIVO	Razões fáticas e jurídicas.
FINALIDADE	Resultado que o ato deseja (interesse público).
FORMA	Manifestação do ato.

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

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.

Primeiramente, ressalta-se que na legislação brasileira inexistente uma codificação específica para o Direito Administrativo. Este, por sua vez, é regulamentado por leis infraconstitucionais e esparsas, sendo que cada delas dispõe sobre matérias específicas, por exemplo, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata da improbidade administrativa; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas sobre licitações e contratos da Administração Pública; Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui o pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns etc. Estas leis são apenas algumas do vasto aparato legislativo que normatiza o 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.

¹ SILVA, op. cit, p. 665.

² Disponível em <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/munus-publico>> Acesso em: 12 out 2020.

O ramo de Direito Administrativo, no Brasil, conta com um ponto positivo: a doutrina e a jurisprudência que são bastante amplas e muito bem detalhadas.

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 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 e, por isso, a Lei era fruto de sua vontade.

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.

São esses contextos, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa 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, nós não adotamos o modelo francês de Administração, 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).

I 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. Em sua obra³, 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 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 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.

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, de 1993, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; na Lei nº 8.987, de 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.

I ADMINISTRAÇÃO DIRETA

A Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas ou federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício das atividades administrativas do Estado de forma centralizada.

Trata-se, portanto, dos serviços prestados diretamente pelas entidades políticas, utilizando-se, para tanto, de seus órgãos internos, que são centros de competências despersonalizados.

Conquanto a função administrativa seja exercida com predominância pelo Poder Executivo, devemos saber que existem órgãos da Administração Direta em todos os Poderes e em todas as esferas da federação. É possível extrair este entendimento diretamente do caput do art. 37, da Constituição Federal, que dispõe: “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 [...]”.

Assim, é possível afirmar que existem órgãos da Administração Direta atuando na administração federal, estadual, distrital e municipal, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, o que nos interessa é estudar o Poder Executivo, uma vez que quase todos os órgãos da Administração Direta encontram-se subordinados a este Poder.

O art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967, definiu a administração direta e indireta em âmbito federal, vejamos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

*I - A **Administração Direta**, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

*II - A **Administração Indireta**, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Por fim, é importante ressaltarmos uma pequena desatualização do dispositivo acima, que não traz o consórcio público de direito público (também conhecida por associações públicas), também entidade integrante da administração indireta, conforme consta no 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, inclusive as **associações públicas**;*
- 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 da administração pública.

I ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Administração Pública Indireta é composta pelas entidades administrativas. Estas, por sua vez, possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis por executar atividades administrativas de forma descentralizada. São elas: as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

As entidades da Administração Indireta não possuem autonomia política e estão vinculadas à Administração Direta. A vinculação não é subordinação, mas apenas uma forma de controle finalístico para fins de enquadramento da instituição no programa geral do Governo e para garantir que sejam atingidas as finalidades da entidade controlada.

Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (inciso XIX, do art. 37, da CF/1988) e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório. As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (inciso XX, do art. 37, da CF/1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista, para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de Direito Público, membros da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. São pessoas jurídicas de Direito Privado: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de Direito Privado, as subsidiárias e os consórcios públicos de Direito Privado.

● **Autarquias**

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público interno, criadas por legislação própria, que tem por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. As autarquias possuem um conceito definido em lei, mais especificamente no inciso I, do art. 5º, do Dec-Lei nº 200/1967: para os fins desta lei, considera-se:

“I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Podemos fazer alguns comentários sobre o conceito apresentado. Ao dizer que as autarquias são criadas “para executar atividades típicas da Administração Pública”, o texto legal faz referência àquelas atividades características do Poder Público, e que só podem ser executadas pelo mesmo, em regra. São atividades em que deve haver a prevalência do interesse público sobre o privado e, por isso mesmo, as autarquias gozam de diversas prerrogativas para executar tais tarefas. É por isso que as autarquias são **pessoas jurídicas de direito público**. Com isso, tais entidades são proibidas de exercer qualquer atividade econômica, o que lhes proporciona uma grande vantagem: não pode ser decretada sua falência e também goza de imunidade tributária.

A sua criação depende de **lei específica**. Isso significa que a sua existência é condicionada apenas pelo trabalho realizado pelo legislador, não há outros atos subsequentes que condicionam sua existência, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado.

O regime de pessoal das autarquias é o **estatutário**. Significa que a autarquia não pode contratar quem ela quiser, como se fosse um empregador: seus funcionários devem ser servidores públicos, previamente aprovados em prova de concurso público. Assim, todas as questões referentes ao regime laboral desses servidores devem ser resolvidas, tendo como base a Lei nº 8.112, de 1990, conhecida também como Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União.

O patrimônio das autarquias consiste em **bens públicos**, que gozam da garantia de serem inalienáveis e impenhoráveis. Se o patrimônio é público, significa que ele é utilizado, de forma a atender uma finalidade pública. Logo, não pode a autarquia abrir mão desses bens, e nem dá-los em garantia.

As autarquias somente podem celebrar **contratos públicos**, isso é, são contratos típicos da Administração Pública, que a colocam em posição mais vantajosa em relação ao particular interessado.

Pode-se afirmar que vigora o **princípio da especialidade** no regime das autarquias. Isso significa que cada entidade é criada para atender a uma finalidade individual e específica. Exemplificando: para tratar de questões do regime de previdência social, temos o INSS, que é a única autarquia responsável pela concessão de benefícios previdenciários. É o próprio INSS que responde em juízo, havendo uma ação previdenciária pleiteada por particular, e não a União/Estado.

Devido à multiplicidade de assuntos temos, consequentemente, uma multiplicidade de autarquias. A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

- **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);
- **Especiais:** possuem maior autonomia em relação às autarquias administrativas devido à presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem se subdividir em:
 - **Especiais *stricto sensu*** (Banco Central);
 - **Agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).
- **Corporativas:** são as corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: CREA, CRO, CRM;