

# SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	13
■ LEITURA E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS .....	13
INFORMATIVO, LITERÁRIO E JORNALÍSTICO .....	15
■ ORTOGRAFIA: EMPREGO DAS LETRAS.....	15
■ SINÔNIMOS E ANTÔNIMOS.....	16
■ SENTIDO PRÓPRIO E FIGURADO DAS PALAVRAS .....	16
■ FIGURAS DE LINGUAGEM .....	17
■ PONTUAÇÃO.....	20
■ CLASSES DE PALAVRAS: EMPREGO E SENTIDO QUE IMPRIMEM ÀS RELAÇÕES QUE ESTABELECEM .....	22
SUBSTANTIVO .....	22
ADJETIVO.....	24
NUMERAL.....	26
Um: Numeral ou Artigo? .....	26
PRONOME .....	26
VERBO .....	30
ADVÉRBIO .....	35
PREPOSIÇÃO .....	37
Locuções Prepositivas .....	39
Combinações e Contrações .....	39
Algumas Relações Semânticas Estabelecidas por Preposições .....	40
CONJUNÇÃO.....	40
■ SINTAXES.....	41
RECONHECIMENTO DOS TERMOS DA ORAÇÃO .....	42
RECONHECIMENTO DAS ORAÇÕES EM UM PERÍODO .....	47
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	50
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	54
■ OCORRÊNCIA DE CRASE.....	56

MATEMÁTICA BÁSICA .....	67
■ NÚMEROS INTEIROS .....	67
OPERAÇÕES E PROPRIEDADES.....	67
RESOLUÇÃO DE SITUAÇÕES-PROBLEMA .....	68
■ NÚMEROS RACIONAIS .....	69
REPRESENTAÇÃO FRACIONÁRIA E DECIMAL .....	69
OPERAÇÕES E PROPRIEDADES.....	69
■ NÚMEROS REAIS E SUAS OPERAÇÕES.....	70
■ MÍNIMO MÚLTIPLO COMUM.....	71
■ RAZÃO E PROPORÇÃO .....	72
■ PROBABILIDADE .....	73
■ PORCENTAGEM.....	79
■ JUROS .....	80
■ CONJUNTO E SUAS OPERAÇÕES, DIAGRAMAS.....	83
■ REGRA DE TRÊS SIMPLES.....	87
■ MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES .....	89
■ EQUAÇÃO DO PRIMEIRO GRAU.....	89
■ SISTEMA DE EQUAÇÕES DO 1º GRAU.....	89
■ SISTEMA MÉTRICO .....	90
MEDIDAS DE TEMPO .....	90
COMPRIMENTO .....	91
SUPERFÍCIE.....	91
CAPACIDADE.....	91
■ RELAÇÃO ENTRE GRANDEZAS .....	92
TABELAS .....	92
GRÁFICOS .....	93
■ NOÇÕES DE GEOMETRIA .....	94
FORMA, PERÍMETRO E ÁREA .....	94
VOLUME.....	97

TEOREMA DE PITÁGORAS .....	99
■ RACIOCÍNIO LÓGICO.....	100
NOÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.....	109
■ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, PROCLAMADA PELA RESOLUÇÃO N° 217° (III) DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1948 .....	109
■ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1988 .....	116
■ DIREITOS HUMANOS E SEUS TRATADOS INTERNACIONAIS PROTETIVOS E REPERCUSSÃO NO DIREITO BRASILEIRO.....	118
■ CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E DIREITOS HUMANOS.....	129
■ PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.....	131
■ CONVENÇÃO INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.....	141
■ LEI FEDERAL N° 13.445, DE 2017 - DIREITO DAS PESSOAS REFUGIADAS E IMIGRANTES.....	142
■ LEI FEDERAL N° 12.847, DE 2013 - INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA.....	156
■ LEI FEDERAL N° 9.455, DE 1997- DEFINE OS CRIMES DE TORTURA.....	161
■ DECRETO N° 4.388, DE 2002 - PROMULGA O ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL.....	165
■ LEI FEDERAL N° 13.060, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014 - DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL .....	165
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	169
■ GÊNESE E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	169
CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	169
AUSÊNCIA DE CODIFICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E PLURALIDADE DE FONTES.....	169
TAXINOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: RELAÇÕES COM OUTROS RAMOS DO DIREITO .....	171
EVOLUÇÃO DO ESTADO E DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	173
A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A VALORIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....	176
MUTAÇÕES E TENDÊNCIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	177
■ FONTES, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	179

PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS E PRAXES ADMINISTRATIVAS .....	179
INTERPRETAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	180
INTEGRAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	181
FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO: LEI (JURIDICIDADE), DOUTRINA, JURISPRUDÊNCIA E COSTUMES.....	181
<b>■ PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>182</b>
<b>A FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS NO PÓS-POSITIVISMO: DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS .....</b>	<b>182</b>
<b>PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO EM ESPÉCIE.....</b>	<b>183</b>
Princípio da Legalidade (Juridicidade).....	183
Princípio da Impessoalidade.....	183
Princípio da Moralidade.....	183
Princípio da Publicidade.....	183
Princípio da Eficiência .....	184
Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade .....	184
Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado (Princípio da Finalidade Pública).....	185
Princípio da Continuidade .....	185
Princípio da Autotutela .....	185
Princípio da Consensualidade e da Participação .....	186
Princípio da Segurança Jurídica, da Confiança Legítima e da Boa-Fé.....	186
<b>■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONCESSÕES E TERCEIRO SETOR.....</b>	<b>186</b>
<b>TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E NOVA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>186</b>
<b>FEDERAÇÃO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES: O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>187</b>
<b>DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>187</b>
<b>A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SETORES: 1º SETOR (ESTADO), 2º SETOR (MERCADO) E 3º SETOR (SOCIEDADE CIVIL).....</b>	<b>188</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS SENTIDOS: SUBJETIVO E OBJETIVO .....</b>	<b>189</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO .....</b>	<b>189</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA .....</b>	<b>189</b>
<b>ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA .....</b>	<b>189</b>
<b>CARACTERÍSTICAS COMUNS DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS .....</b>	<b>194</b>
Reserva Legal.....	194
Controle ou Vinculação .....	194

■ ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	194
CONCEITO, CAPACIDADE PROCESSUAL OU JUDICIÁRIA .....	194
TEORIAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS .....	196
CRIAÇÃO E EXTINÇÃO .....	196
CLASSIFICAÇÕES.....	197
■ PODERES ADMINISTRATIVOS.....	198
CONCEITO .....	198
EXCESSO E DESVIO DE PODER.....	198
ESPÉCIES DE PODERES ADMINISTRATIVOS (CONCEITOS E FUNDAMENTOS).....	199
Poder Normativo ou Regulamentar .....	199
Poder de Polícia .....	200
Poder Hierárquico .....	201
Poder Disciplinar .....	202
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	202
CONCEITO .....	202
ATO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	202
ATO ADMINISTRATIVO E ATO PRIVADO DA ADMINISTRAÇÃO .....	203
ATO ADMINISTRATIVO E DELEGATÁRIOS DE ATIVIDADES ESTATAIS .....	203
ATO E FATO ADMINISTRATIVO .....	203
ATO E PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	203
ATO ADMINISTRATIVO E ATO DE GOVERNO (POLÍTICO) .....	203
SILÊNCIO ADMINISTRATIVO .....	204
ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO (PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA) .....	207
Agente Público Competente .....	207
Finalidade .....	207
Forma.....	208
Motivo.....	208
Objeto .....	208
DISCRICIONARIEDADE X VINCULAÇÃO .....	208
Mérito Administrativo e o Controle Judicial dos Atos Administrativos Discricionários .....	208
ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	210
Presunção de Legitimidade e de Veracidade, Imperatividade e Autoexecutoriedade .....	210

<b>CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS:</b> .....	<b>210</b>
Critério da Formação do Ato: Atos Simples, Compostos e Complexos.....	210
<b>ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>210</b>
Atos Administrativos Normativos.....	210
Atos Administrativos Ordinatórios.....	210
Atos Administrativos Enunciativos.....	211
Atos Negociais ou de Consentimento.....	211
Atos Administrativos Punitivos ou Sancionatórios .....	211
Atos Administrativos de Controle ou de Verificação.....	211
<b>EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>211</b>
Extinção Normal ou Natural .....	211
<b>EXTINÇÃO POR MANIFESTAÇÃO DE VONTADE DA ADMINISTRAÇÃO: CADUCIDADE, CASSAÇÃO, ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO</b> .....	<b>212</b>
<b>CONVALIDAÇÃO OU SANATÓRIA</b> .....	<b>212</b>
<b>■ PROCESSO ADMINISTRATIVO</b> .....	<b>213</b>
<b>CONCEITO E FONTES NORMATIVAS</b> .....	<b>213</b>
<b>PROCESSO OU PROCEDIMENTO</b> .....	<b>213</b>
<b>PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO</b> .....	<b>213</b>
Princípio do Devido Processo Legal .....	213
Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa.....	214
Princípio da Oficialidade.....	214
Princípio do Formalismo Moderado .....	214
Princípio da Verdade Real ou Material .....	215
Princípio da Duração Razoável do Processo .....	215
Princípio da Motivação.....	215
Princípio da Gratuidade .....	215
Outros Princípios: Recorribilidade .....	215
<b>DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>215</b>
<b>PRECLUSÃO E “COISA JULGADA”</b> .....	<b>216</b>
<b>■ AGENTES PÚBLICOS: CONCEITO E ESPÉCIES</b> .....	<b>216</b>
<b>AGENTES PÚBLICOS DE DIREITO: PARTICULARES EM COLABORAÇÃO</b> .....	<b>216</b>
Agentes Políticos .....	216
Servidores Públicos .....	217
Agentes Públicos de Fato.....	217
<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)</b> .....	<b>217</b>

FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	218
■ LEI Nº 14.133 DE 1º DE ABRIL DE 2021 .....	219
■ .....	
LEGISLAÇÃO APLICADA A PMERJ .....	273
■ CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 42; ART. 125; ART. 144 E § 4º E §5º).....	273
■ CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ART. 91 A 93).....	274
■ DECRETO-LEI Nº 667, DE 02 DE JULHO DE 1969 (LEI DE ORGANIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES).....	275
CAPÍTULO III - ART. 8º AO ART. 12º .....	275
CAPÍTULO VII - ART. 22º AO ART. 25º.....	276
■ LEI ESTADUAL Nº 443, DE 01 DE JULHO DE 1981 (ESTATUTO DOS POLICIAIS MILITARES)..	279
■ LEI Nº ESTADUAL Nº 9.537, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021 (SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SPS-MERJ) .....	294
■ LEI Nº ESTADUAL Nº 279, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1979 (LEI DE REMUNERAÇÃO) .....	298
■ LEI ESTADUAL Nº 3.527, DE 09 DE JANEIRO DE 2001 (LEI DO AUXÍLIO INVALIDEZ) .....	305
■ .....	
NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	309
■ DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.....	309
■ INQUÉRITO POLICIAL .....	314
■ A AÇÃO PENAL.....	321
■ DA PROVA.....	330
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	331
DO EXAME DE CORPO DE DELITO, DA CADEIA DE CUSTÓDIA E DAS PERÍCIAS EM GERAL.....	332
DA BUSCA E DA APREENSÃO .....	337
■ SUJEITOS DO PROCESSO .....	338
DO JUIZ, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO ACUSADO, DO DEFENSOR, DOS ASSISTENTES E AUXILIARES DA JUSTIÇA .....	338
PRISÃO, MEDIDAS CAUTELARES E LIBERDADE PROVISÓRIA.....	341

# NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

## GÊNESE E EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### 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.

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 à **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 à 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, enfocam 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 de a 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 referindo-nos 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 aceção subjetiva e orgânica, ou objetiva e material.

Na sua **aceção 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 aceção que tende a restringir sua definição.

Já na sua **aceção 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 aceção mais abrangente, pois qualquer pessoa que venha a exercer uma função típica da Administração será considerada uma pessoa que a integra.

### AUSÊNCIA DE CODIFICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E PLURALIDADE DE FONTES

#### Conceito de Código

A codificação das normas significa concentrá-las dentro de um sistema organizado e relacionadas a um determinado ramo do direito. No Brasil, isso ocorreu com o Código Civil, Código Penal, Código Tributário Nacional, Código de Processo Penal, entre outros existentes.

A vantagem da codificação das normas é que o código deverá ser um conjunto harmônico, onde suas diversas partes se comunicam e se complementam.

Dessa forma, uma pessoa que interpreta uma norma codificada sabe que essa mesma norma não é um fragmento isolado, não é um pedaço solto, mas tem a ciência de que ela faz parte de um sistema complexo.

Podemos exemplificar com o Código Penal onde, antes de entrar nos crimes em espécie, ele traz as normas gerais acerca de autoria, participação, legítima defesa, entre outros. Sendo assim, o intérprete consegue identificar a autoria de um delito específico, seguindo as normativas previstas nesse sistema organizado. Da mesma maneira vale para leis com penas extravagantes, tais como entorpecentes ou Maria da Penha, que também irão utilizar as normas gerais do Código Penal para sua aplicação.

Outro exemplo comum é o Código Civil, onde não é possível compreender um contrato realizado entre duas pessoas, se antes não soubermos o que de fato é considerado uma pessoa, e que requisitos essa pessoa deverá possuir para ter capacidade para celebrar esse referido contrato, dentre esses requisitos, a maioridade.

A criação de um código não é tarefa fácil, uma vez que deverá analisar a realidade fática de uma nação para que seja criado um sistema que reproduza fielmente seus anseios. Para isto, o trabalho deve partir dos conceitos históricos, filosóficos e morais daquele determinado grupo, também deverá ouvir setores especializados da sociedade, além de buscar a opinião do homem simples do povo.

### **A Incorporação**

Trata-se de uma maneira de agrupar as normas, diferente da codificação. Na incorporação, há um trabalho mais prático de simplesmente reunir em apenas um único documento, várias leis esparsas já existentes. O resultado desse agrupamento de leis já existentes, é denominado consolidação.

Temos como exemplo no nosso país a CLT, que significa: Consolidação das Leis do Trabalho — que rege o direito do trabalho.

Uma das vantagens da consolidação é a maneira rápida que ela é realizada e que se produz um resultado útil, levando menos tempo do que a criação de um código do absoluto zero. Porém, o lado ruim é que a consolidação não possui o mesmo grau de coerência e sistematização das normas que a codificação apresenta, sendo apenas uma quantidade de leis esparsas e soltas, mas agora reunidas, e não necessariamente uma complementando a outra, de maneira sistemática como um código.

A doutrina defende a consolidação como etapa preparatória à elaboração de um código, analisando cada ramo do direito diferentemente.

### **A Codificação do Direito Administrativo**

O direito administrativo brasileiro não possui um código. Desse modo, não existe um sistema único nacional que poderia reunir os diversos temas administrativos de todo o país, com as normas complementando-se umas às outras.

Na verdade, existem leis esparsas no direito administrativo, tal como a lei de desapropriações, lei de licitações e contratos, lei sobre processo administrativo, estatutos de servidores, entre outras, mas todos de maneira espalhada, sem que uma complementa a outra, não permitindo uma visão panorâmica do ramo do direito a que pertencem.

Segundo informa o Mestre Hely Lopes Meirelles, a doutrina administrativista se divide quanto à necessidade de o direito administrativo ser codificado ou não.

Nesse sentido, existem três posicionamentos diferentes. Existem aqueles que dizem não haver nenhuma vantagem em codificar o direito administrativo, por isto são contra. Um segundo posicionamento da doutrina, por sua vez, se entende pela necessidade de codificar apenas uma parte do direito administrativo, compreendendo-se, assim, por uma codificação parcial. Por outro lado, um terceiro posicionamento da doutrina pretende a codificação total do direito administrativo, sendo esse o pensamento do Mestre Hely Lopes Meirelles.

Meirelles salienta que no Brasil, já existem os estágios antecedentes à criação de um código administrativo, uma vez que já foi criado o código de contabilidade pública, o código de águas, o código de mineração, entre outros, ressaltando que a integração desses traria a unificação de princípios jurídicos já utilizados, além de melhorar seu controle e aperfeiçoamento.

## **PLURALIDADE DE FONTES**

A palavra **fonte** é utilizada no direito como o local de onde surge (no sentido de nascimento, origem). Sendo assim, o estudo das fontes do direito administrativo significa compreender de onde surgem as normas desse ramo do direito.

### **Lei**

A lei trata-se da fonte primária, ou seja, o primeiro grau de informação. A lei aqui é entendida em sentido amplo, abrangendo desde a Constituição até os regulamentos executivos.

Nesse sentido, temos o texto constitucional, as leis ordinárias, as leis complementares, medidas provisórias, decreto, portarias, resoluções, todos organizados dentro do nosso ordenamento.

É importante deixar claro que existe uma hierarquia dentro dessa fonte, isto é, as normas são estruturalmente escalonadas de modo que as inferiores deverão ser compatíveis com as superiores, e todas elas com a Constituição Federal. Fonte primária é a original. A fonte secundária, por sua vez, é o resultado da informação e interpretação da fonte primária. Por exemplo, a lei é fonte primária, mas a doutrina e a jurisprudência são fontes secundárias, tendo em vista que elas apenas interpretam a fonte primária.

### **Doutrina**

É o conjunto de mestres e estudiosos do direito, interpretando e criando o sistema teórico de princípios aplicáveis.

### **Jurisprudência**

São os julgamentos efetuados pelo Poder Judiciário nos processos de sua competência.

Na maioria das vezes, esses julgamentos ocorrem no mesmo sentido, de maneira reiterada. No entanto, em outras situações, as cortes dividem opiniões, existindo mecanismos processuais que buscam a uniformização de entendimento.

A jurisprudência, via de regra, não tem o poder de obrigar os magistrados, nem a administração pública. Diante disso, um julgado efetuado em determinado processo não precisa ser necessariamente repetido em outro processo que venha a tratar de caso semelhante, até porque o juiz é livre para julgar, dede que fundamente sua decisão.

Contudo, através da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, chamada de Reforma do Poder Judiciário, foram criados alguns institutos jurídicos que trazendo efeito vinculante à jurisprudência.

O primeiro desses referidos institutos é a **Súmula Vinculante** (art. 103-A, da CF, de 1988), através da qual, a partir da sua edição e publicação na imprensa oficial, passará a ter efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual, municipal e distrital.

Ademais, as súmulas vinculantes poderão ser criadas apenas pelo Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional.

### Importante!

A edição de súmula por parte do Poder Judiciário é uma prática comum há décadas. Como a jurisprudência, a rigor, não tem o poder de obrigar julgamento processuais futuros, as súmulas não são de obediência obrigatória. Por sua vez, as súmulas vinculantes criadas com a referida reforma do Judiciário, essas são de caráter vinculante, ou seja, deverão ser obrigatoriamente obedecidas pelos demais julgamentos do Poder Judiciário e também pela Administração Pública.

Outro instituto criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, foi a **Repercussão Geral**. Seu objetivo é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os recursos extraordinários que irá analisar, avaliando a relevância do tema abordado, sobre que tipo de repercussão ele terá na sociedade, sob o ponto de vista jurídico, político, social ou econômico.

Desse modo, muitos temas de direito administrativo estão sob enfoque e outros já foram resolvidos em sede de Repercussão Geral, demonstrando seu caráter de fonte do direito, uma vez que o Judiciário cria os entendimentos que deverão ser observados posteriormente pelos agentes públicos.

### Costume

Trata-se de normas comportamentais criadas pelas pessoas, que agem de maneira uniforme e constante. Assim, o costume que as pessoas têm de agir sempre daquela determinada maneira, acaba por criar um costume.

O costume como fonte do direito deve ser visto com bastante prudência, uma vez que ele não pode contrariar as leis, muito menos revogá-las. Assim, mesmo que um determinado grupo de pessoas tenham um costume sobre certo ponto, mas que esse referido costume é contrário à lei, essa última continuará vigorando e produzindo efeitos, não sendo revogada pelo costume.

Apesar disso, o costume ainda tem uma natureza de fonte do direito administrativo, até mesmo em função da deficiência da legislação. Nesse sentido, a prática administrativa vem suprindo algumas lacunas deixadas pela ausência de codificação do direito administrativo. Atentemo-nos, pois, alguns autores denominam o costume de direito consuetudinário ou direito costumeiro.

### Princípios Gerais do Direito

São teses jurídicas genéricas:

- **Princípios:** são ideias de fundamento, de origem. São correntes que direcionam o pensamento;
- **Generais:** significa que não distinguem espécies dentro de um grande gênero. Assim, aplicam-se em caráter genérico e plural;
- **Direito:** é exatamente o caráter de juridicidade, de justiça.

Portanto, os princípios gerais do direito são correntes de pensamento que buscam aquilo que é justo, sendo aplicados a todos, de forma genérica.

É importante esclarecer que os princípios podem estar previstos no texto constitucional ou nas leis. Mas outros existem mesmo sem estarem previstos expressamente em alguma norma, sendo apenas orientações necessárias à exigência de justiça.

Salienta-se a diferença existente entre princípios e regras. Os princípios possuem alto grau de abstração, de subjetividade, descolado de uma situação fática, posto que aplicável a todos os casos. As regras possuem baixo grau de abstração, sendo mais objetivas a um determinado caso concreto. Por exemplo, o princípio da moralidade demonstra alto grau de abstração, sendo aplicável a todos os casos. Já a norma que estabelece a idade de aposentadoria dos servidores é mais objetiva e intimamente ligada àquele caso específico.

### TAXINOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO: RELAÇÕES COM OUTROS RAMOS DO DIREITO

Taxinomia ou taxonomia significa a ciência da classificação. Neste sentido, assim como as artes e as ciências classificam seus estudos, o direito, como ciência, também classifica seus ramos.

Quanto a esses diversos ramos do direito, o ordenamento é classificado em direito constitucional, direito tributário, direito penal, direito civil, entre diversos outros, cada um deles abordando e regulando assuntos que lhes são específicos.

A proposta do tema não está em comentarmos acerca dessas referidas classificações, mas, sim, em relacionar alguns ramos do direito com o direito administrativo.

### Direito Constitucional

O direito constitucional e o direito administrativo possuem profunda ligação e íntimas relações.

Enquanto o direito constitucional aborda a estrutura estatal e as instituições políticas de governo, junto a ele trabalha o direito administrativo, que cuida da organização interna desses órgãos, de seus agentes públicos, bem como do funcionamento de seus serviços na busca do interesse da coletividade.

De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013):

*Daí termos afirmado que o Direito Constitucional faz a anatomia do Estado, cuidando de suas formas, de sua estrutura, de sua substância, no aspecto estático, enquanto o Direito Administrativo estuda-o na sua movimentação, na sua dinâmica. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2013, p. 41)*

## Direito Tributário e Direito Financeiro

A atuação do Estado demanda recursos financeiros, isto é, dinheiro.

Enquanto o direito administrativo regula as atividades do Estado, o direito tributário e o direito financeiro estudam o ingresso de recursos financeiros e estabelecem a organização orçamentária, regulando as receitas e as despesas públicas.

## Direito Penal

O campo de atuação do direito penal é bem diferente do outro, em que o direito administrativo trabalha. Além disso, o ilícito penal é diverso do ilícito administrativo, cada qual com seus procedimentos e sanções específicos.

Não obstante isso, o direito penal se socorre do direito administrativo em alguns casos, para buscar conceitos administrativos necessários na definição do delito. Exemplo disso é a conceituação de **servidor público** para os crimes contra a Administração Pública.

## Direito Processual

Processo é um conjunto sequencial de atos, com vistas a um objetivo comum.

Se o processo tramita no Judiciário, inserido na sua função típica jurisdicional, teremos um processo judicial. Neste sentido, a depender do tema que está sendo objeto desse referido processo, teremos um processo civil, processo penal, processo tributário, processo do trabalho, dentre outros.

Por sua vez, se um determinado processo tramita em sede de Poder Executivo na sua função típica administrativa, teremos um processo administrativo, que buscará a prática de um ato administrativo.

### Importante!

Os processos administrativos tramitam perante o Executivo na sua função típica, mas também dentro dos demais Poderes, nas suas respectivas funções atípicas administrativas.

Por exemplo, no Poder Judiciário existe processo civil, resolvendo litígios dessa natureza; mas também existem processos administrativos, relativos aos seus servidores ou ao funcionamento de seus órgãos administrativos.

A ligação que se faz entre o direito processual e o direito administrativo se refere aos princípios processuais típicos das normas processuais, que também serão considerados na aplicação do direito administrativo, tais como o devido processo legal e o contraditório.

## Direito do Trabalho

Dentre as várias diferenças entre servidores públicos e empregados públicos, temos aquela quanto às normas aplicáveis.

O servidor público é regido pelo Estatuto dos Servidores, sendo este uma lei específica que tratará da relação jurídica existente entre a pessoa do agente e o Estado.

Por outro lado, o empregado público, encontrado nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas, estará subordinado às normas da Consolidação das Leis do Trabalho, em relações jurídicas de mesma natureza.

É importante lembrarmos que as instituições citadas acima são integrantes da Administração Pública indireta, e são conhecidas como estatais.

Além disso, as próprias instituições de previdência e assistência ao trabalhador assalariado são autarquias — por exemplo, o INSS —, sendo que tais entidades são pertencentes à Administração Pública direta, bem como seus agentes são servidores públicos estatutários.

## Direito Eleitoral

Trata-se de novo ramo do direito, amplamente desenvolvido, manifestado, inclusive, pelo Código Eleitoral, que é do ano de 1965. Regula todo o processo eleitoral, bem como os partidos políticos.

O direito administrativo possui muitos pontos em comum com o direito eleitoral, tais como a organização da votação nas eleições, o funcionamento dos partidos políticos, ordenamento e fiscalização das propagandas partidárias e eleitorais etc. A propósito, toda a formalidade dos atos eleitorais permanece sob a regência do direito administrativo.

Exemplo disso são os mesários convocados e designados para exercer a organização e fiscalização das urnas, sendo eles servidores temporários, regidos pelo direito administrativo.

## Direito Civil e Empresarial

Estes são ramos do direito privado, isto é, que trata de relações jurídicas existentes entre os particulares. O direito administrativo, por sua vez, é ramo do direito público, que regula as relações jurídicas que o Estado exerce com outras pessoas.

Apesar disso, esses ramos possuem pontos em comum, dentre princípios e institutos, tais como os contratos, obrigações e propriedades.

É no Código Civil que são enumerados e conceituados os bens públicos. É nele, também, que se estabelecem regras de edificações urbanas, dentre vários outros temas afetos ao direito administrativo

## Ciências Sociais

O direito administrativo possui relações com a sociologia, economia política, ciência das finanças, tendo em vista todas atuarem na sociedade. Apesar de serem matérias distintas, todas convergem na busca do bem comum ou do melhor para a coletividade.

No dizer de Iserhard (1994), quando cita Pontes de Miranda (1972):

*Não confunde PONTES DE MIRANDA [1972, p. 94] a ciência, cujo objeto são as relações sociais, com a ciência do direito, que se ocupa com as relações jurídicas. Porém, no fundo, investiga a ciência do direito, nos fatos sociais, pois é desses que extrai as regras jurídicas que irão reger a coexistência humana*

*Tampouco confunde a ciência do direito com o direito, em que pese conferir a este o “status” de ciência social. Para ele, a ciência do direito é o conhecimento sobre o direito. (ISERHARD, 1994, p. 17)*

## EVOLUÇÃO DO ESTADO E DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### Evolução do Estado

O conceito de Estado apareceu inicialmente na obra *O Príncipe*, de Maquiavel (XVI), no ano de 1513 (algo até relativamente recente).

Com o passar do tempo, a conceituação do termo foi sendo cada vez mais explorada. De maneira que, de acordo com Paludo (2010, p. 2), umas das formas de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os em:

- **Sentido Lato:** “Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna”;
- **Sentido Jurídico:** “Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países”;
- **Sentido Social:** “Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder”;
- **Sentido Administrativo:** “Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo, em prol do bem comum”.

### Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)

Com a crise do Estado Liberal, surge, então, o **Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)**.

O Paludo (2010, p. 15), traz alguns aspectos (causas) marcantes que possibilitaram o surgimento desse Estado:

- fatores econômicos, como a teoria keynesiana;
- crescimento das economias e do emprego;
- globalização do comércio;
- o avanço da democracia, que permitiu aos representantes das classes trabalhadoras lutarem por suas reivindicações;
- o crescimento da ideologia socialista;
- o aumento da solidariedade no período pós-guerra.

Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): segundo o autor (2010, p. 15), é um Estado **assistencialista** e parte do pressuposto que o Governo deve **prover as necessidades básicas** da população mediante a prestação de serviços ou do pagamento em dinheiro. Nesse viés, o objetivo é assegurar os direitos de **segunda geração (dimensão)** – direitos “**positivos**” (dependem de uma atuação positiva – o Estado precisa fazer algo em prol da população).

Os direitos de segunda geração (dimensão) envolvem as prestações positivas do Estado, que precisam fazer algo em prol da população, ou seja, esses direitos dependem de uma atuação positiva por parte do Estado – por isso são chamados de “direitos positivos” ou de “liberdades positivas”. Surgiram após as consequências negativas da Revolução Industrial e do liberalismo e, em geral, são os direitos Sociais, Econômicos e Culturais (**SEC**).

Foi uma forma encontrada para **amenizar os efeitos** da concentração de renda, evitar o avanço das ideologias socialistas e “**resgatar**” o **Estado** para a sua missão de promotor do bem comum, garantindo-lhe maior legitimidade.

A respeito do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), mais especificamente **no Brasil**, Paludo (2010, p. 17) diz:

*Aqui Welfare State chegou com atraso, tendo em vista que a ação do Estado (de meados da década 1930 até o final da década 1960) estava direcionada a **alavancar o desenvolvimento nacional**, no qual o Governo era o principal agente responsável e indutor desse desenvolvimento (principalmente através de **empresas públicas e sociedades de economia mista**).*

*No período pós-1964, as ações sociais de seguridade e habitação eram direcionadas para a classe média, em detrimento da classe trabalhadora pobre e excluída.*

Em 1985, surge a **democracia**, conseqüentemente, a Constituição de 1988 incorporou os direitos reprimidos pela ditadura e consagrou uma série de políticas de caráter sócio-universal (incluindo trabalhadores e não trabalhadores). No entanto, essas políticas **não** chegaram a consolidar-se, em parte, por conta da crise fiscal do Estado brasileiro –, que foram em seguida “desmanteladas” pelo Governo Collor de Melo.

Segundo Paludo (2010), no Brasil aconteceram apenas **algumas políticas de bem-estar social**. O autor chega às seguintes **conclusões**, na síntese abaixo:

- até o fim do período militar (1984) não houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social (houve apenas ações sociais isoladas);
- a Constituição Federal de 1988 trouxe políticas sociais de caráter universal que, num primeiro momento, não foram implementadas por falta de recursos;
- com os governos Collor e FHC, o Estado distanciou-se do bem-estar e passou a ser um Estado regulador e controlador;
- no Governo Lula, existiram ações sociais universais aptas a caracterizar o Estado de Bem-Estar Social (Áreas de Educação, Saúde e Assistência Social);
- o Estado de Bem-Estar Social acabou por não consolidar-se no Brasil;
- o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise no final da década 1970 e início da década 1980 (crises do petróleo de 1973 e 1979 que levaram a crise econômica mundial, com muita estagnação econômica e crescimento da inflação).

### Estado Neoliberal (Regulador)

Surge, então, o **Estado Neoliberal**: o papel do Estado é “reduzido” a provedor **apenas** para quem realmente necessita (os mais pobres da sociedade, por exemplo).

O Estado que até então intervinha na economia para alavancar o seu desenvolvimento passa a concentrar seus esforços na **regulação** e no **controle**.

O foco passa a ser apenas as **atividades essenciais**. Desse modo, o próprio mercado (e o terceiro setor) ficam responsáveis pelas demais atividades.