

Polícia Militar do Estado do Pará

PM-PA

CFO – Curso de Formação de Oficiais

NV-012ST-23-PM-PA-OFICIAL

Cód.:



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	15
■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS	15
■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS	17
■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL	25
■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL	26
EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL	26
EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS	30
■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO	32
EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS	32
COLOCAÇÃO DOS PRONOMES ÁTONOS	42
RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO.....	51
RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO	52
EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO	54
CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL.....	57
REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL.....	61
EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE.....	62
■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO	64
SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS	64
SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO, REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO E REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE	66
INFORMÁTICA	79
■ CONCEITOS DE INTERNET E INTRANET	79
■ CONCEITOS BÁSICOS E MODOS DE UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS, FERRAMENTAS, APLICATIVOS E PROCEDIMENTOS DE INFORMÁTICA	79
NOÇÕES BÁSICAS DE FERRAMENTAS E APLICATIVOS DE NAVEGAÇÃO	79
CORREIO ELETRÔNICO	82

■ CONCEITOS E MODOS DE UTILIZAÇÃO DE APLICATIVOS PARA A EDIÇÃO DE TEXTOS, PLANILHAS E APRESENTAÇÕES COM A SUÍTE DE ESCRITÓRIO LIBREOFFICE.....	91
■ CONCEITOS E MODOS DE UTILIZAÇÃO DE SISTEMA OPERACIONAL WINDOWS 10	104
■ NOÇÕES BÁSICAS DE SEGURANÇA E PROTEÇÃO: VÍRUS, WORMS E DERIVADOS	118
DIREITO CIVIL.....	127
■ LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB).....	127
CONFLITO DAS LEIS NO TEMPO E EFICÁCIA DAS LEIS NO ESPAÇO: VIGÊNCIA, APLICAÇÃO, OBRIGATORIEDADE, INTERPRETAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS LEIS.....	127
■ PESSOAS NATURAIS	133
CONCEITO, INÍCIO DA PESSOA NATURAL, PERSONALIDADE E CAPACIDADE.....	133
DIREITOS DA PERSONALIDADE E NOME CIVIL.....	138
ESTADO CIVIL	146
AUSÊNCIA	147
DOMICÍLIO.....	149
■ PESSOAS JURÍDICAS	151
CONCEITO, ELEMENTOS CARACTERIZADORES	151
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	151
Constituição	152
Capacidade.....	153
Extinção.....	153
Direitos da Personalidade	153
DOMICÍLIO.....	153
ASSOCIAÇÕES	154
SOCIEDADES.....	155
■ BENS	157
DIFERENTES CLASSES: BENS CORPÓREOS E INCORPÓREOS.....	157
BENS NO COMÉRCIO E FORA DO COMÉRCIO	160
■ FATO JURÍDICO	160
■ NEGÓCIO JURÍDICO	161
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	161
CLASSIFICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO	161

REPRESENTAÇÃO.....	162
ELEMENTOS: EXISTÊNCIA, EFICÁCIA E VALIDADE	163
CONDIÇÃO, TERMO E ENCARGO	165
DEFEITOS DO NEGÓCIO JURÍDICO	166
SIMULAÇÃO E INVALIDADE E NULIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO	169
■ ATOS JURÍDICOS LÍCITOS E ILÍCITOS	170
■ PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA.....	171
■ PROVA DO FATO JURÍDICO	174
■ RESPONSABILIDADE CIVIL.....	177
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	182
DIREITO ADMINISTRATIVO.....	187
■ INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO	187
DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	187
ORIGEM, NATUREZA JURÍDICA E OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	187
FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO	189
SISTEMAS ADMINISTRATIVOS: SISTEMA INGLÊS, SISTEMA FRANCÊS E SISTEMA ADOTADO NO BRASIL.....	189
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	190
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO AMPLO E EM SENTIDO ESTRITO.....	190
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO OBJETIVO E EM SENTIDO SUBJETIVO.....	191
■ REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	191
CONCEITO	191
SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E INDISPONIBILIDADE, PELA ADMINISTRAÇÃO, DOS INTERESSES PÚBLICOS.....	192
PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	192
■ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	194
CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	194
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	195
■ ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.....	196
CONCEITO	196

ÓRGÃO PÚBLICO	197
Conceito e Características	197
Teorias Sobre as Relações do Estado com os Agentes Públicos	199
Classificação	199
AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES PÚBLICAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	200
AGÊNCIAS REGULADORAS, AGÊNCIAS EXECUTIVAS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS	202
ENTIDADES PARA-ESTATAIS E TERCEIRO SETOR	206
Organizações Sociais	206
Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	207
SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	207
ENTIDADES DE APOIO.....	208
■ ATOS ADMINISTRATIVOS.....	208
CONCEITO	208
FATOS DA ADMINISTRAÇÃO	208
REQUISITOS OU ELEMENTOS	208
ATRIBUTOS	210
CLASSIFICAÇÃO.....	211
ATOS ADMINISTRATIVOS EM ESPÉCIE.....	212
EXTINÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: REVOGAÇÃO, ANULAÇÃO E CASSAÇÃO	212
CONVALIDAÇÃO E DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA	213
VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE.....	214
ATOS ADMINISTRATIVOS NULOS, ANULÁVEIS E INEXISTENTES	214
■ PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	215
USO E ABUSO DO PODER	215
PODER REGULAMENTAR	215
PODER HIERÁRQUICO	216
PODER DISCIPLINAR.....	217
PODER DE POLÍCIA.....	217
DEVER DE AGIR, DE EFICIÊNCIA, DE PROIBIDADE E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	219
■ CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	219

CONCEITO	219
CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE CONTROLE	220
Conforme o Momento a Ser Exercido	220
CONTROLE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	221
Conforme a Origem	221
Conforme a Amplitude	221
CONTROLE LEGISLATIVO	221
CONTROLE JUDICIAL	223
■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA LEI N° 8.429, DE 1992 E SUAS ALTERAÇÕES	224
DISPOSIÇÕES DOCTRINÁRIAS APLICÁVEIS.....	241
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	241
EVOLUÇÃO HISTÓRICA: TEORIAS SUBJETIVAS E OBJETIVAS DA RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL DO ESTADO	241
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO: RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA E SUBSIDIÁRIA.....	242
REQUISITOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	242
RESPONSABILIDADE POR ATO COMISSIVO E OMISSIVO DO ESTADO	242
CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO	243
Direito de Regresso.....	244
REPARAÇÃO DO DANO.....	244
RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS.....	245
RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS JUDICIAIS	245
■ LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO PARÁ (LEI N° 8.972, DE 2020).....	245
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	251
DIREITO CONSTITUCIONAL	257
■ CONSTITUIÇÃO	257
CONCEITO, OBJETO, ELEMENTOS E CLASSIFICAÇÕES.....	257
SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO	258
APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	259
INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	259
Métodos de Interpretação.....	260

Princípios.....	260
Limites	260
■ PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	261
■ DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	264
DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS	264
HABEAS CORPUS, MANDADO DE SEGURANÇA, MANDADO DE INJUNÇÃO E HABEAS DATA.....	272
DIREITOS SOCIAIS.....	273
NACIONALIDADE	279
DIREITOS POLÍTICOS	281
PARTIDOS POLÍTICOS.....	283
■ ORGANIZAÇÃO DO ESTADO – ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	287
UNIÃO	287
ESTADOS FEDERADOS	289
MUNICÍPIOS.....	290
DISTRITO FEDERAL	290
TERRITÓRIOS.....	291
INTERVENÇÃO FEDERAL E INTERVENÇÃO DOS ESTADOS NOS MUNICÍPIOS	291
ESTADO DE SÍTIO.....	294
■ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	295
DISPOSIÇÕES GERAIS.....	295
MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	303
■ ORGANIZAÇÃO DOS PODERES NO ESTADO.....	303
MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS	303
PODER LEGISLATIVO: PRERROGATIVAS PARLAMENTARES	304
Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional	306
PODER JUDICIÁRIO: DISPOSIÇÕES GERAIS E JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO E DOS ESTADOS.....	307
■ DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	308
DA SEGURANÇA PÚBLICA	308
DAS FORÇAS ARMADAS	310
■ CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ.....	311

TÍTULO VI – DA SEGURANÇA PÚBLICA	311
PODER EXECUTIVO E SECRETÁRIOS DE ESTADO, COMPETÊNCIAS DO TJPA, PERDA DE POSTO E PATENTE	315
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	317
DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	325
■ PROCESSO PENAL BRASILEIRO: PROCESSO PENAL CONSTITUCIONAL	325
■ SISTEMAS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	326
■ APLICAÇÃO DA LEI PROCESSUAL PENAL NO TEMPO, NO ESPAÇO E EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS.....	329
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL	329
■ INQUÉRITO POLICIAL	334
■ PROCESSO, PROCEDIMENTO E RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL	341
PRINCÍPIOS GERAIS E INFORMADORES DO PROCESSO	342
PRETENSÃO PUNITIVA	342
■ AÇÃO PENAL	342
■ SUJEITOS DO PROCESSO	352
■ NULIDADES.....	355
■ PRAZOS: CARACTERÍSTICAS, PRINCÍPIOS E CONTAGEM	357
■ PROVA LEI Nº 9.296, DE 1996 (LEI DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA) E SUAS ALTERAÇÕES.....	359
■ PRISÃO, MEDIDAS CAUTELARES E LIBERDADE PROVISÓRIA – LEI Nº 7.960, DE 1989 (PRISÃO TEMPORÁRIA) E SUAS ALTERAÇÕES	364
■ LEI Nº 9.099, DE 1995 E LEI Nº 10.259, DE 2001 (LEIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS) E SUAS RESPECTIVAS ALTERAÇÕES.....	373
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	394
DIREITO PENAL MILITAR.....	399
■ APLICAÇÃO DA LEI PENAL MILITAR	399
■ CRIME MILITAR	401
■ IMPUTABILIDADE PENAL.....	407
CONCURSO DE AGENTES.....	408

■ PENAS	410
PENAS PRINCIPAIS	410
APLICAÇÃO DA PENA	412
PENAS ACESSÓRIAS.....	415
■ SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA	416
■ LIVRAMENTO CONDICIONAL	417
■ EFEITOS DA CONDENAÇÃO	418
■ MEDIDAS DE SEGURANÇA.....	419
■ AÇÃO PENAL	421
■ EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.....	422
■ CRIMES MILITARES EM TEMPO DE PAZ	424
■ CRIMES PROPRIAMENTE E IMPROPRIAMENTE MILITARES.....	429
CRIMES MILITARES EM TEMPO DE GUERRA	430
■ CRIMES MILITARES POR EXTENSÃO	431
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	432
DIREITO PROCESSUAL PENAL MILITAR	437
■ PROCESSO PENAL MILITAR E SUA APLICAÇÃO.....	437
■ POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR	438
■ INQUÉRITO POLICIAL MILITAR	441
■ AÇÃO PENAL MILITAR E SEU EXERCÍCIO	444
■ PROCESSO PENAL MILITAR EM GERAL.....	445
DENÚNCIA.....	445
JUIZ, AUXILIARES E PARTES DO PROCESSO.....	446
■ QUESTÕES PREJUDICIAIS	450
■ EXCEÇÕES.....	451
■ MEDIDAS PREVENTIVAS E ASSECURATÓRIAS.....	455
PROVIDÊNCIAS QUE RECAEM SOBRE COISAS OU PESSOAS	456
PROVIDÊNCIAS QUE RECAEM SOBRE COISAS.....	460

PROVIDÊNCIAS QUE RECAEM SOBRE PESSOAS.....	462
MENAGEM.....	466
■ PRISÃO EM FLAGRANTE E PRISÃO PREVENTIVA	469
■ LIBERDADE PROVISÓRIA	472
APLICAÇÃO PROVISÓRIA DE MEDIDAS DE SEGURANÇA.....	473
■ CITAÇÃO, INTIMAÇÃO E NOTIFICAÇÃO	473
■ ATOS PROBATÓRIOS.....	478
■ PROCESSOS EM ESPÉCIE	488
PROCESSO ORDINÁRIO	488
PROCESSOS ESPECIAIS: DESERÇÃO DE OFICIAL, DE PRAÇA E DE PRAÇA ESPECIAL.....	498
INSUBMISSÃO	502
NULIDADES	503
RECURSOS EM GERAL	504
■ EXECUÇÃO.....	504
■ COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO E DOS ESTADOS.....	505
CONSELHOS PERMANENTE E ESPECIAL.....	509
■ PROCESSOS PENAIS MILITARES DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ	509
■ JURISPRUDÊNCIA APLICADA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	510
LEGISLAÇÃO INSTITUCIONAL.....	515
■ LEI ESTADUAL Nº 5.251, DE 1985 (ESTATUTO DOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DO PARÁ) E SUAS ALTERAÇÕES	515
■ LEI ESTADUAL Nº 8.388, DE 2016 (DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DOS OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ) E ALTERAÇÕES.....	535
■ LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142, DE 2021 (INSTITUI O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DO ESTADO DO PARÁ) E SUAS ALTERAÇÕES.....	544
■ LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 53, DE 2006 (DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO BÁSICA E FIXA O EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ) E SUAS ALTERAÇÕES.....	558
■ LEI ESTADUAL Nº 6.626, DE 2004 (DISPÕE SOBRE O INGRESSO NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ) E SUAS ALTERAÇÕES	579

LEI ESTADUAL Nº 6.833, DE 2006 E SUAS ALTERAÇÕES (CÓDIGO DE ÉTICA E DISCIPLINA DA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ)	583
DECRETO-LEI Nº 667, DE 1969 E SUAS ALTERAÇÕES (REORGANIZA AS POLÍCIAS MILITARES E OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DOS ESTADOS, DOS TERRITÓRIO E DO DISTRITO FEDERAL)	601

DIREITO ADMINISTRATIVO

INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO 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 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 a integra.

ORIGEM, NATUREZA JURÍDICA E OBJETO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

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 dá-se 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.

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 esse contexto, considerando os princípios e as normas promulgadas nessa época, que serve de base 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 de o 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 Juizes. 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 uma, é uma coisa só, e apesar de o 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 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 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 de ele 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 utilizada, 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 pertencem 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.

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.

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.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS: SISTEMA INGLÊS, SISTEMA FRANCÊS E SISTEMA ADOTADO NO BRASIL

O **sistema administrativo** também é conhecido por **sistema de controle jurisdicional da administração**. Trata-se do método adotado por um determinado país para a correção dos atos administrativos, ou seja, para controle dos atos praticados pela administração pública.

Existem dois sistemas administrativos: o sistema francês e o sistema inglês, cada um com suas particularidades, que veremos a seguir.

SISTEMA FRANCÊS

Esse sistema também é conhecido como **sistema do contencioso administrativo**, e nasceu após o fim da Revolução Francesa, no final do século XVIII.

Antes da Revolução, era o Parlamento francês o órgão responsável pelos julgamentos dos conflitos. Nessa época havia muita desconfiança sobre o Judiciário, uma vez que os magistrados se “intrometiam” demasiadamente na administração pública.

Após a Revolução Francesa (1789), houve a separação dos três Poderes como conhecemos hoje — Executivo, Legislativo e Judiciário —, porém, mantendo-se as funções judiciárias separadas das funções administrativas, não cabendo mais aos juízes interferir nos negócios administrativos.

Diante desse contexto, surgiram na França duas esferas independentes para solução de conflitos: a justiça administrativa e a justiça comum.

A justiça administrativa é composta por órgãos da administração pública, com atribuição para solucionar litígios que envolvam a própria administração, atuando de maneira separada e autônoma do Poder Judiciário.

A justiça comum, por sua vez, é constituída por órgãos do Poder Judiciário, possuindo competência para resolver conflitos de qualquer espécie, desde que não envolvam a administração pública.

I SISTEMA INGLÊS

Esse sistema também é conhecido como **sistema de jurisdição una** ou **sistema de controle judicial**, e nasceu na Inglaterra após uma série de atos de conquistas do povo inglês contra o poder soberano do rei; sua última etapa ocorreu em 1701 com o *Act of Settlement* — Decreto de Estabelecimento.

Esse sistema foi reproduzido nas ex-colônias britânicas, como os Estados Unidos da América, mas também para demais países, tais como Bélgica, Romênia, México, Brasil, entre outros.

Na Inglaterra, até o início do século XVIII, o rei exercia as atividades administrativas e jurisdicionais do Estado, ao mesmo tempo. Além disso, era o monarca quem julgava os recursos de suas próprias decisões. Nesse sentido, havia a necessidade de impor a separação entre as funções de administrar e de julgar.

Sendo assim, em 1701, os juízes foram retirados do Poder do rei, momento em que foi criado um Poder Judiciário independente e autônomo do Legislativo e do Executivo, para o julgamento de questões comuns e administrativas.

Assim, no sistema inglês ou sistema de jurisdição una, o Judiciário possui competência para decidir quaisquer espécies de litígios de maneira definitiva, não apenas as controvérsias comuns, mas também aquelas que envolvem a administração pública.

É importante deixar claro que a administração pública permanece controlando seus próprios atos, quando eivados de vícios de legalidade que os contaminem, e revogando-os, por motivo de conveniência e oportunidade. Porém, através desse sistema, o Poder Judiciário passou a ser a voz definitiva sobre a legitimidade do ato administrativo.

Desse modo, mesmo que a administração pública entenda que determinado ato administrativo não possua qualquer tipo de vício, ainda assim o Judiciário poderá proceder ao controle administrativo através da anulação desse referido ato, quando o seu destinatário requerer a tutela jurisdicional, por meio de uma ação judicial.

I SISTEMA ADOTADO NO BRASIL

Não obstante o Brasil sofrer bastante influência do direito francês, o sistema administrativo brasileiro adotou o **modelo inglês de jurisdição una** ou de **controle judicial**, desde a Constituição de 1891.

No Brasil, o Poder Judiciário é competente para resolver toda espécie de conflito, inclusive controvérsias ligadas à administração pública.

Na atual Constituição de 1988, o inciso XXXV, do art. 5º, estabelece como direito fundamental o **princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional**, no seguinte teor:

Art. 5º [...]

XXXV - A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito.

Assim, toda e qualquer demanda poderá ser levada ao Judiciário a fim de solucionar controvérsias, salvo as exceções previstas no próprio texto constitucional.

Dessa forma, quando o particular se sentir lesado com a prática de um ato administrativo viciado, ele poderá se socorrer de duas vias para solução do litígio, a administrativa e a judicial.

Ademais, não é necessário ingressar inicialmente na via administrativa para que somente após se socorra da via judicial. Em verdade, o particular poderá ingressar na via judicial mesmo sem esgotar a via administrativa ou se nessa o julgamento não lhe for favorável.

Como exemplo disso, podemos citar a cobrança de um tributo por parte da Receita Federal, órgão integrante do Poder Executivo; entretanto, o contribuinte entende que tal cobrança é indevida. Nesse caso, ele poderá ingressar com uma impugnação administrativa dentro do citado órgão, mas também poderá propor diretamente com uma demanda judicial, ou quando a decisão administrativa não lhe for benéfica.

Atenção especial para a exceção prevista no § 1º, do art. 217, da CF, de 1988:

Art. 217 [...]

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

Sendo assim, as questões envolvendo a justiça desportiva, que são órgãos administrativos, deverão primeiro ser resolvidas por meio desses referidos órgãos, para que, somente após, possam ser demandadas em juízo.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO AMPLO E EM SENTIDO ESTRITO

Administração Pública em Sentido Estrito

Administração Pública em sentido estrito abrange os órgãos e entidades (sentido subjetivo) que exercem função administrativa (sentido objetivo).

Dessa forma, existe a separação entre Administração Pública e Governo, onde esse é definido por Hely Lopes Meirelles como: *“expressão política de comando, de iniciativa de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente”* (Direito Administrativo Brasileiro, 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 65)

Sendo assim, os atos de governo são as decisões políticas fundamentais, dentro do que determina a norma constitucional, ao passo que a administração pública é a mera execução dessas políticas. Por exemplo, é função política de Governo a elaboração de planos governamentais, os quais serão executados pelos órgãos e entidades administrativos.

Administração Pública em Sentido Amplo

Nesse sentido, juntam-se os organismos políticos e administrativos em apenas um único conceito. Sendo assim, ao mencionarmos Administração Pública, estaremos unindo, em um mesmo conceito, o Governo e os órgãos e entidades administrativos.

Dica

O sentido amplo de administração pública é estudado no Direito Constitucional, matéria que estuda a forma e o sistema de governo. Já o Direito Administrativo se preocupa com o estudo da função administrativa em sentido estrito.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO OBJETIVO E EM SENTIDO SUBJETIVO

Administrar significa gerir bens e interesses. Se estes forem individuais, tem-se a administração particular. Ao passo que se forem bens e interesses do Estado, consolida-se a administração pública.

Administração Pública em Sentido Subjetivo

Esse sentido de administração pública também é conhecido como sentido formal ou orgânico. Levam-se em consideração os sujeitos e a estrutura orgânica da Administração Pública.

A Administração Pública é definida como o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a administração pública. Nesse âmbito, todos os Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) exercem atividade administrativa, tanto de maneira típica (Executivo), quanto atípica (Legislativo e Judiciário).

A Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos que compõem as entidades federativas (União Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal). Nesse caso, a personalidade jurídica pertence ao referido ente federativo, sendo que os órgãos são despersonalizados. Como exemplo, podemos citar a Secretaria da Receita Federal ou a Polícia Federal, como órgãos que compõem a União Federal.

Já a Administração Pública Indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Todas essas são criadas pelo ente federativo, possuindo personalidade jurídica própria e características específicas.

Administração Pública em Sentido Objetivo

Esse sentido de administração pública também é conhecido como sentido material ou funcional. Leva-se em consideração a função administrativa, ou seja, aquela exercida no interesse do Estado, da coletividade.

Torna-se importante considerarmos as funções típicas de cada Poder constituído. Nesse sentido, o Legislativo exerce a função legislativa, ou seja, a criação de leis. Por sua vez, o Judiciário exerce função jurisdicional, que significa a produção de decisões judiciais nas demandas ajuizadas.

Já o Executivo, é o Poder que exerce a função administrativa de maneira típica ou finalística, isto é, toda atividade pública que não seja função legislativa nem função jurisdicional, colocando-se de maneira residual à essas. A função administrativa compreende o fomento, a polícia administrativa, o serviço público e a intervenção.

Através do fomento, o Estado incentiva os particulares a desempenharem suas atividades privadas, até porque há um interesse indireto à coletividade, uma vez que é impossível o Estado exercer todas as atividades que alcançam o interesse público.

A polícia administrativa é a restrição da atividade do particular em prol do interesse público. Assim, ainda que o particular seja incentivado ao desempenho de suas atividades, ele sofrerá determinados limites para que seja moldado ao interesse da coletividade. Por exemplo, com a criação de um restaurante, o particular deverá obedecer às normas de vigilância sanitária; e os motoristas de veículos deverão obedecer às regras de trânsito.

O serviço público pretende satisfazer direta e imediatamente o interesse público, através dos próprios órgãos e entidades públicos ou pelos particulares delegatários da prestação de serviços. Como exemplos de serviços públicos, podemos citar o fornecimento de energia elétrica e o transporte coletivo.

Por sua vez, a intervenção pode ser direta ou indireta. Será direta quando o Estado exercer diretamente atividade econômica, através da criação das empresas públicas e das sociedades de economia mista, competindo no mercado com os particulares em igualdade de condições. Será indireta quando o Estado apenas regular as atividades econômicas, que podem ocorrer através das agências reguladoras, para cada setor econômico específico.

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

CONCEITO

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. Com isso, é importante conhecer os fundamentos desse ramo jurídico, os quais denominamos de “regime jurídico administrativo”.

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.