

Polícia Penal do Estado do Rio de Janeiro

PP-RJ

Policia Penal

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| LÍNGUA PORTUGUESA..... | 13 |
| ■ COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS DE GÊNEROS VARIADOS | 13 |
| ■ RECONHECIMENTO DE TIPOS E GÊNEROS TEXTUAIS | 15 |
| ■ DOMÍNIO DA ORTOGRAFIA OFICIAL | 24 |
| ■ DOMÍNIO DOS MECANISMOS DE COESÃO TEXTUAL | 25 |
| EMPREGO DE ELEMENTOS DE REFERENCIAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO E REPETIÇÃO, DE CONECTORES E DE OUTROS ELEMENTOS DE SEQUENCIAÇÃO TEXTUAL..... | 25 |
| ■ DOMÍNIO DA ESTRUTURA MORFOSSINTÁTICA DO PERÍODO | 29 |
| RELAÇÕES DE COORDENAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO..... | 35 |
| RELAÇÕES DE SUBORDINAÇÃO ENTRE ORAÇÕES E ENTRE TERMOS DA ORAÇÃO..... | 35 |
| REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL..... | 38 |
| CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL..... | 40 |
| ■ EMPREGO DAS CLASSES DE PALAVRAS | 45 |
| Colocação dos Pronomes Átonos..... | 56 |
| EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS..... | 56 |
| ■ EMPREGO DOS SINAIS DE PONTUAÇÃO | 66 |
| ■ EMPREGO DO SINAL INDICATIVO DE CRASE | 68 |
| ■ REESCRITA DE FRASES E PARÁGRAFOS DO TEXTO | 70 |
| SIGNIFICAÇÃO DAS PALAVRAS..... | 70 |
| SUBSTITUIÇÃO DE PALAVRAS OU DE TRECHOS DE TEXTO; REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE ORAÇÕES E DE PERÍODOS DO TEXTO; REESCRITA DE TEXTOS DE DIFERENTES GÊNEROS E NÍVEIS DE FORMALIDADE..... | 71 |
| ■ REDAÇÃO OFICIAL | 74 |
| CORRESPONDÊNCIA OFICIAL (CONFORME MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA) | 74 |
| Padrão Ofício..... | 81 |
| RACIOCÍNIO LÓGICO..... | 121 |
| ■ ESTRUTURA LÓGICA DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS | 121 |

DEDUÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECEER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES 122

■ **COMPREENSÃO E ANÁLISE DA LÓGICA DE UMA SITUAÇÃO, UTILIZANDO AS FUNÇÕES INTELLECTUAIS: FORMAÇÃO DE CONCEITOS, DISCRIMINAÇÃO DE ELEMENTOS 122**

RACIOCÍNIO VERBAL 122

RACIOCÍNIO MATEMÁTICO 123

RACIOCÍNIO SEQUENCIAL 123

ORIENTAÇÃO ESPACIAL E TEMPORAL 123

■ **OPERAÇÕES COM CONJUNTOS 123**

■ **RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS 128**

DIREITO ADMINISTRATIVO 161

■ **DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES, PRINCÍPIOS 161**

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO 163

PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 164

■ **ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO 169**

■ **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 174**

NATUREZA E ELEMENTOS 174

PODERES 175

ORGANIZAÇÃO 176

■ **ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA 177**

PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA E CONTROLE 179

■ **PODERES ADMINISTRATIVOS 180**

DO USO E DO ABUSO DO PODER 180

PODER VINCULADO E PODER DISCRICIONÁRIO 181

PODER REGULAMENTAR 181

PODER HIERÁRQUICO 182

PODER DISCIPLINAR 183

PODER DE POLÍCIA 183

■ **ATOS ADMINISTRATIVOS 185**

| | |
|---|------------|
| CONCEITO | 185 |
| REQUISITOS | 185 |
| ATRIBUTOS | 189 |
| CLASSIFICAÇÃO | 190 |
| ESPÉCIES | 192 |
| INVALIDAÇÃO | 193 |
| ■ AGENTES PÚBLICOS | 193 |
| ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO | 193 |
| CARGO, EMPREGO E FUNÇÕES PÚBLICAS | 194 |
| DIREITOS E VANTAGENS: DIREITOS, DEVERES E PRERROGATIVAS | 195 |
| REGIME JURÍDICO ÚNICO | 196 |
| Provimento | 196 |
| Vacância | 197 |
| Remoção e Redistribuição | 198 |
| REGIME DISCIPLINAR | 199 |
| Responsabilidade Civil, Criminal e Administrativa..... | 204 |
| ■ SERVIÇOS PÚBLICOS | 207 |
| CONCEITO | 207 |
| CLASSIFICAÇÃO..... | 209 |
| FORMA, MEIOS E REQUISITOS | 210 |
| DELEGAÇÃO: CONCESSÃO, PERMISSÃO, AUTORIZAÇÃO | 210 |
| REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE..... | 213 |
| ■ CONTROLE E RESPONSABILIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO..... | 216 |
| CONTROLE ADMINISTRATIVO | 219 |
| CONTROLE LEGISLATIVO | 223 |
| CONTROLE JUDICIAL | 227 |
| ■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO | 230 |
| RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO..... | 232 |
| RESPONSABILIDADE POR ATO OMISSIVO E COMISSIVO DO ESTADO | 234 |
| ■ LICITAÇÃO | 235 |
| PRINCÍPIOS..... | 235 |

| | |
|--|-----|
| PROCEDIMENTO..... | 236 |
| MODALIDADES..... | 240 |
| CRITÉRIOS DE JULGAMENTO..... | 244 |
| CONTRATAÇÃO DIRETA: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE..... | 246 |
| ■ MANDADO DE SEGURANÇA (LEI Nº 12.016, DE 2009)..... | 249 |
| ■ IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429, DE 1992)..... | 256 |
| | |
| DIREITO PROCESSUAL PENAL..... | 277 |
| ■ DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO DIREITO PROCESSUAL PENAL | 277 |
| PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO DIREITO PROCESSUAL PENAL | 277 |
| DISPOSIÇÕES PRELIMINARES DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL | 278 |
| PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL..... | 279 |
| ■ APLICAÇÃO DA LEI PROCESSUAL PENAL NO TEMPO, NO ESPAÇO E EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS..... | 280 |
| ■ INQUÉRITO POLICIAL | 285 |
| ■ AÇÃO PENAL | 299 |
| ■ AÇÃO CIVIL EX DELICTO | 314 |
| ■ PRISÃO, MEDIDAS CAUTELARES E LIBERDADE PROVISÓRIA..... | 315 |
| ■ HABEAS CORPUS E SEU PROCESSO | 333 |
| ■ EXECUÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA | 336 |
| ■ GRAÇA, INDULTO, ANISTIA E REABILITAÇÃO..... | 339 |
| ■ NORMAS PROCESSUAIS DA LEI Nº 7.210, DE 1984, E SUAS ALTERAÇÕES (EXECUÇÃO PENAL) | 341 |
| ■ JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES..... | 373 |
| | |
| DIREITOS HUMANOS..... | 377 |
| ■ TEORIA GERAL DOS DIREITOS HUMANOS | 377 |
| CONCEITO, FUNDAMENTOS E BASES TEÓRICAS E FILOSÓFICAS DOS DIREITOS HUMANOS..... | 377 |
| CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS HUMANOS | 380 |
| A PROTEÇÃO DOS GRUPOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS PELO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS..... | 384 |

| | |
|---|-----|
| ■ O INÍCIO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS | 395 |
| DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO E DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS | 395 |
| SURGIMENTO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO | 395 |
| ■ INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS..... | 396 |
| ■ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS | 397 |
| DECLARAÇÕES, TRATADOS, RESOLUÇÕES, COMENTÁRIOS GERAIS, RELATÓRIOS E NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.... | 397 |
| ÓRGÃOS CONVENCIONAIS E EXTRA CONVENCIONAIS | 397 |
| ■ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS | 398 |
| DECLARAÇÕES, TRATADOS, RESOLUÇÕES, RELATÓRIOS, INFORMES, JURISPRUDÊNCIA (CONTENCIOSA E CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS), OPINIÕES CONSULTIVAS, NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE | 398 |
| ■ RELATORIAS TEMÁTICAS E POR PAÍSES | 401 |
| ■ AUDIÊNCIAS PÚBLICAS | 402 |
| ■ SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS | 403 |
| SISTEMA GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS | 403 |
| SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS | 408 |
| Sistema Interamericano de Direitos Humanos | 408 |
| ■ A INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS AO DIREITO BRASILEIRO..... | 409 |
| ■ POSIÇÃO HIERÁRQUICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS | 411 |
| ■ A APLICABILIDADE DAS NORMAS CONTIDAS EM TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL..... | 413 |
| ■ A EXECUÇÃO DE DECISÕES ORIUNDAS DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL | 414 |
| ■ CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE | 416 |
| ■ MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL | 420 |
| ■ DIREITOS HUMANOS DE NATUREZA CIVIL, POLÍTICA, SOCIAL, ECONÔMICA, CULTURAL E AMBIENTAL | 425 |
| ■ DIREITOS HUMANOS DE TITULARIDADE INDIVIDUAL, COLETIVA OU DIFUSA | 427 |
| ■ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS – RESOLUÇÃO Nº 217-A (III), DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948..... | 428 |

| | |
|---|-----|
| ■ DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988 (ARTS. 5º AO 15) | 438 |
| ■ REGRAS MÍNIMAS DA ONU PARA O TRATAMENTO DE PESSOAS PRESAS..... | 438 |
| ■ DECRETO Nº 7.037, DE 2009, E SUAS ALTERAÇÕES (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS) | 449 |
| LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA..... | 453 |
| ■ LEGISLAÇÃO APLICADA AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO | 453 |
| ■ ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DECRETO-LEI Nº 220, DE 1975) E REGULAMENTO DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (APROVADO PELO DECRETO Nº 2.479, DE 1979) | 475 |
| ■ LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA PENAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (LEI COMPLEMENTAR Nº 206, DE 21 DE JULHO DE 2022) | 494 |
| ■ DECRETO Nº 40.013, DE 28 DE SETEMBRO DE 2006 | 499 |
| REGULAMENTA A LEI Nº 4.583, DE 25 DE JULHO DE 2005, ALTERADA PELA LEI Nº 5.348, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008 | 499 |
| CAPÍTULO V: DO CÓDIGO DE ÉTICA – ART. 18 | 499 |
| CAPÍTULO VI: DOS DIREITOS – ART. 19 | 500 |
| CAPÍTULO VIII: DA RESPONSABILIDADE – ARTS. 24 E 25 | 501 |
| CAPÍTULO IX: DAS TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES – ART. 26..... | 501 |
| ■ EXECUÇÃO PENAL: LEI Nº 7.210, DE 1984, E SUAS ALTERAÇÕES (LEI DE EXECUÇÃO PENAL) | 503 |
| ■ PORTARIA INTERMINISTERIAL MJ/SEDH Nº 4.226, DE 2010 (ESTABELECE DIRETRIZES SOBRE O USO DA FORÇA PELOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA)..... | 503 |
| ■ LEI Nº 13.675, DE 2018 | 506 |
| DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA; CRIA A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL; INSTITUI O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA..... | 506 |
| ■ DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO Nº 9.489, DE 2018 | 516 |
| ■ PLANO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA 2024–2027..... | 526 |
| ■ PORTARIA MJSP Nº 18, DE 2020 (APROVA A DOUTRINA NACIONAL DE ATUAÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA – DNAISP)..... | 526 |
| DOUTRINA NACIONAL DE ATUAÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA – DNAISP | 527 |

DECRETO Nº 8.897, DE 31 DE MARÇO DE 1986 (REGULAMENTA O SISTEMA PENAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)527

DIREITO ADMINISTRATIVO

DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES, PRINCÍPIOS

INTRODUÇÃO

“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 “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.

Contudo, 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 e estão subordinadas às normas de direito administrativo.

Atenção! Os concursos públicos não costumam exigir que o candidato tenha conhecimentos de técnicas administrativas para responder a questões de direito administrativo, mas requerem que conheçam a Administração como entidade governamental, com suas prerrogativas e prestando serviços para a sociedade.

As fontes do direito são os elementos que dão origem ao próprio direito. Assim, o direito administrativo tem algumas peculiaridades em relação a suas fontes que são importantes para nossos estudos.

Desse modo, é costume dividir as fontes de direito administrativo em fontes primárias e fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas de caráter principal e capazes de originar normas jurídicas por si só.

Já as fontes secundárias são derivadas das primeiras, por isso têm 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, nas leis esparsas, nos princípios ou em qualquer veículo normativo;
- **Doutrina:** todo 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 em um mesmo sentido;

- **Costumes jurídicos:** tudo que for considerado uma conduta que se repete no tempo.

Nessa esteira, devemos salientar que o direito administrativo não é ramo jurídico codificado. Isso quer dizer que não existe na legislação brasileira um “código de direito administrativo”. A matéria é encontrada de um modo muito mais amplo. É possível verificar normas administrativas presentes. Por exemplo:

- na Constituição Federal (CF), de 1988, em seu art. 37, que estabelece os membros da Administração Pública e seus princípios;
- na Lei nº 14.133, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos; e
- na Lei nº 8.987, de 1995, que regulamenta as concessões e permissões de serviços públicos para entidades privadas.

Por fim, é 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 considerados fontes secundárias.

Portanto, estudar o direito administrativo não é uma tarefa fácil, porque essa área, no quesito nacional, apresenta dois pontos específicos cujo estudo é um pouco mais difícil.

O primeiro ponto diz respeito à **falta de codificação** do direito administrativo. No Brasil, não existe um “código de direito administrativo”, já que, normalmente, os ramos jurídicos codificados têm um conjunto de normas apresentado/ordenado em uma linha lógica, o que facilita o seu estudo.

Todavia, há leis, decretos, instruções normativas, portarias e uma multiplicidade de outros instrumentos legais. Cabe ao profissional do direito conhecê-los e buscá-los 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 têm autonomia para criar suas próprias leis.

Assim, as normas de direito administrativo podem se apresentar em vários âmbitos da Federação, o que a torna ainda mais difícil de ser compreendida.

Esses são os principais pontos de dificuldade ao 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 focar em conceitos e na teoria. Em síntese, ocorre maior enfoque no aspecto teórico, muito mais do que no prático.

Assim, precisamos compreender as noções básicas de direito administrativo, o que significa definir um conceito, determinar sua natureza e estabelecer seu objeto e as fontes de onde se origina.

A doutrina tem 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, destaca 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.

Ademais, não se deve confundir direito administrativo com a ciência da administração. Apesar de a nomenclatura ser parecida, são dois campos bastante distintos, conforme já destacado anteriormente.

Importante!

A jurisprudência pode, excepcionalmente, apresentar força cogente igual às leis quando versar sobre matéria disposta em súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de decisão colegiada de cumprimento obrigatório, conforme dispõe o art. 103-A, da CF, 1988.

Dos Diferentes Critérios Adotados para a Conceituação do Direito Administrativo

É impossível determinar o surgimento do direito administrativo, mas o fato é que não existe Estado, em sentido amplo, sem direito administrativo. Por isso, alguns autores dizem que ele surgiu com o nascimento dos Estados modernos.

Dizemos ser impossível a existência de um sem o outro porque é o direito administrativo que regula as relações internas do Estado e, principalmente, as relações entre o Estado e a sociedade.

O direito administrativo está em toda parte: no limite de velocidade de uma rodovia, na placa de “proibido estacionar”, no alvará que o estabelecimento precisa para funcionar — ou seja, esse pode ser o ramo do direito que mais interfere no nosso dia a dia.

Conceituar o direito administrativo é algo um tanto quanto difícil, pois não há um consenso na doutrina nem uma definição legal. É um ramo tão atípico que sequer temos um código de direito administrativo, apenas princípios e legislações esparsas sobre o tema.

Neste ponto, surge uma pergunta relevante: por não existir um código de direito administrativo, podemos afirmar que não se trata de um direito positivado? A resposta é não. De fato, o direito administrativo não tem codificação, mas é, sim, um **direito positivado**.

Atenção! Direito positivo é aquele que está na lei. Existem inúmeras leis administrativas, como, por exemplo, a Lei nº 8.112, de 1990, que positiva inúmeros deveres e direitos dos servidores públicos federais. Esse é um clássico exemplo do direito administrativo positivado.

Quando se fala em direito administrativo, logo se pensa em direito público. No entanto, o administrativo é um dos ramos do direito público, portanto eles não são sinônimos.

Salientamos que a dicotomia direito privado vs. direito público, como antagonônicos, vem perdendo força na doutrina devido a uma aproximação entre um e outro, principalmente com uma maior constitucionalização dos direitos privados — além de aproximar o direito público de regras do direito privado em busca de eficiência, também procura resguardar os direitos dos administrados.

Repare em como é difícil conceituar o direito administrativo e em como a evolução social interfere

na conceituação. Da mesma maneira, as mudanças do anseio social influenciam no direito como um todo, inclusive no direito público. Por conta disso, alguns critérios foram adotados ao longo do tempo em busca de conceituar o direito administrativo, as mudanças e as críticas que foram surgindo.

A seguir, analisaremos cada um desses critérios. Para evitar dúvidas, destacamos que esses parâmetros não são formas atuais de conceituação, pois, devido a críticas, eles foram sendo substituídos e, conseqüentemente, evoluindo.

Exemplos de Definição do Direito Administrativo na Doutrina

Após o estudo dos critérios que conceituam o direito administrativo, com a indicação do critério dominante na doutrina majoritária, será exposta, a seguir, a conceituação de direito administrativo pelos doutrinadores mais cobrados em prova.

Para **Celso Antônio Bandeira de Mello** (2015), o “[...] *Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem*”, o que é um conceito bastante sintético, mas demonstra a utilização do critério funcional.

Hely Lopes Meirelles (2015), um dos maiores nomes do direito administrativo brasileiro, conceitua esse ramo do direito como:

[...] o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Essa é, sem dúvidas, uma das conceituações mais completas e que utiliza, também, o critério funcional.

Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2015) conceitua o direito administrativo da seguinte forma:

[...] o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Perceba que há uma grande interferência do critério da distinção entre atividade jurídica e atividade social do Estado. Há quem entenda que a doutrinadora segue tal critério, mas há, também, quem entenda que seu conceito é baseado no critério funcional.

José dos Santos Carvalho Filho (2015) segue o critério da distinção entre atividade jurídica e atividade social do Estado, expondo os seguintes ensinamentos em seu conceito de direito administrativo:

[...] o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.

Por fim, temos os ensinamentos de **Fernando Alves Correia** (2024), que conceitua direito administrativo como:

[...] o sistema de normas jurídicas, distintas das do direito privado, que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública e, bem assim, a função ou atividade materialmente administrativa dos órgãos administrativos.

Fernando Alves Correia é um dos grandes nomes do direito administrativo no cenário internacional e grande influenciador dos doutrinadores brasileiros.

Não é necessário que o aluno saiba qual doutrinador segue qual critério, mas é importante que conheça o que cada critério leva em consideração para conceituar o direito administrativo.

Assim, independentemente do critério adotado, caso as questões de prova tragam uma ou mais das conceituações de direito administrativo listadas anteriormente, o candidato saberá responder.

I REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

O regime jurídico pode ser definido como o conjunto de normas que irá orientar uma determinada relação jurídica. Vejamos dois exemplos para que, desde já, seja possível ter em mente que esse conjunto de normas poderá variar de acordo com a situação.

O primeiro exemplo seria um desentendimento entre você e seu vizinho devido a uma construção irregular que ultrapassa o limite de direito de um e invade o do outro. Em outro cenário, imagine que você é flagrado por uma viatura policial ao avançar um sinal vermelho em alta velocidade. Note que, embora seja possível discutir a defesa de direitos em ambos os casos, as normas aplicáveis a cada situação não são as mesmas. No primeiro exemplo, há uma relação de igualdade entre as partes, o que não ocorre no segundo caso.

Para começar a entender o regime jurídico-administrativo, ou seja, o regime jurídico ao qual se submete a Administração Pública quando da sua atuação, deveremos entender dois princípios chamados pela doutrina em direito administrativo de supra princípios:

- supremacia do interesse público;
- indisponibilidade do interesse público.

Com base na supremacia do interesse público, serão criadas prerrogativas para protegê-lo diante do interesse particular. Exemplo: presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

Já a indisponibilidade do interesse público irá impor restrições ao uso da coisa pública, também com intuito de proteção: inalienabilidade condicionada dos bens públicos.

É importante ressaltar que a Administração Pública nem sempre atuará sob esse regime jurídico-administrativo, apesar de essa ser a regra. Haverá situações em que a Administração Pública atuará de igual para igual com o particular, estando sujeita a um regime de direito privado.

Portanto, dito isso, vamos organizar essa parte do raciocínio:

- **Regime jurídico de direito público:** conceito restrito (regime jurídico-administrativo);
- **Regime jurídico de direito privado.**

Personalidade Jurídica do Estado

No âmbito jurídico, o conceito de personalidade tem relação direta com a pessoa. Dessa forma, o nascimento com vida proporciona à pessoa sua personalidade.

De acordo com as doutrinas e os estudiosos, a personalidade deve ser entendida como um atributo ou qualidade inerente a **todo** ser humano.

Contudo, o âmbito jurídico não se limita a conceder personalidade às pessoas físicas: há, também, a concessão da personalidade às pessoas jurídicas. É justamente a esse ponto que deve haver atenção.

As pessoas jurídicas podem ter personalidade jurídica de direito privado ou personalidade jurídica de direito público.

A personalidade jurídica de direito público está relacionada às entidades públicas que adquirem personalidade no momento de sua criação, mediante lei. São consideradas de âmbito público porque têm a finalidade de desenvolver e proteger interesses públicos, coletivos e voltados para a sociedade à qual pertencem.

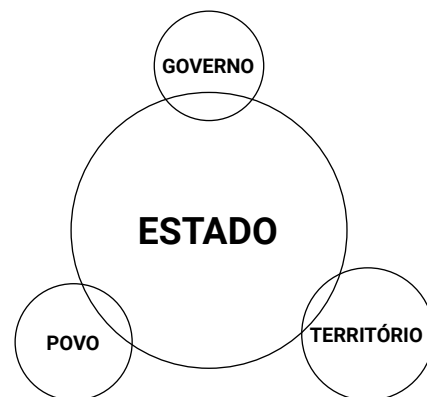
No caso das personalidades jurídicas de direito privado, podem ter relação com a Administração Pública, mas há o envolvimento de interesses particulares nessas instituições. Não adquirem a personalidade quando da sua criação, mas, sim, a partir do seu **registro**.

Nesse cenário, é importante frisar que os entes federativos — formados pela União, estados, Distrito Federal e municípios — são detentores de personalidade jurídica de direito público interno, ou seja, dispõem de uma série de prerrogativas processuais, o que permite que atuem como autores e réus em ações processuais.

No caso do Estado, entendendo essa pessoa jurídica como sendo a **República Federativa do Brasil**, vale ressaltar que é um ente dotado de personalidade, reconhecido na ordem externa (internacional) e no âmbito interno (supremacia).

Além disso, angariados à personalidade jurídica do Estado, temos que ter atenção aos elementos que o constituem, quais sejam:

- povo;
- território;
- governo soberano.



- **Povo:** pode ser definido como o conjunto de pessoas situadas em um dado espaço terrestre. Não se confunde com o conceito de nação. Inclusive, para muitos doutrinadores o conceito de povo não se encontra relacionado com nacionalidade, cultura ou aspectos sociais. É comum aparecer em provas a seguinte classificação: “conjunto social com atributos étnicos ou culturais”. Neste caso, está se referindo a nação;
- **Governo:** acerca do conceito de governo, podemos entender como sendo um elemento institucional. É por meio do governo soberano que

o Estado tem competência e legitimidade para atuar de forma interna e externa. É justamente no conceito de governo soberano que se encontram definidos os conceitos de **autodeterminação** e **auto-organização**;

- **Território:** podemos defini-lo como um espaço delimitado previamente, que se refere ao espaço geográfico delimitado. Ou seja, o território é o elemento espacial do Estado.

Dessa forma, para as provas é importante entender que o Estado é uma invenção humana para que se pudesse reger as matérias sociais de um dado território (espaço geográfico). Por tamanha importância, restou evidente a necessidade da personalidade jurídica conferida, uma vez que é por meio dela que o Estado tem **responsabilidades e obrigações**.

Dica

Encontra-se superada a teoria da dupla personalidade. Atualmente, independentemente do regime jurídico que regule os atos, o Estado **sempre** terá personalidade jurídica de direito **público**.

PRINCÍPIOS EXPRESSOS E IMPLÍCITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios do direito administrativo podem ser encontrados, em grande parte, na Constituição Federal, de 1988, na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto-Lei nº 200, de 1967. Além disso, eles podem ser classificados em implícitos e explícitos.

Desse modo, são os princípios expressos previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput*, do art. 37, segundo o referido dispositivo:

Art. 37 *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 [...].*

Vemos que tais princípios estão subordinados à Constituição Federal, sendo certo que expressamente temos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Atenção! Para memorizar os princípios constitucionais da Administração Pública, lembre-se do mнемônico **L-I-M-P-E**, em que cada letra se refere aos princípios citados anteriormente.

Assim, esquematicamente temos os seguintes princípios constitucionais:

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade estabelece direitos e traça limites para a atuação da Administração Pública que vise à restrição do exercício desses direitos. Ou seja, o princípio da legalidade tem como foco regularizar a aplicação da lei e que essa medida seja feita dentro de limites traçados nos textos normativos.

Dessa forma, por meio do princípio da legalidade deriva a presunção relativa da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública. Trata-se de um dos sustentáculos da concepção de Estado de direito e do próprio regime jurídico-administrativo,

no qual a Administração Pública se encontra sujeita aos mandamentos da lei.

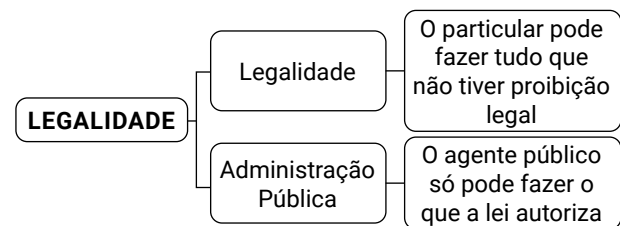
Atenção! O princípio da legalidade para a Administração Pública é diferente do princípio da legalidade aplicado a qualquer pessoa, uma vez que, ao contrário da Administração Pública, os indivíduos podem fazer toda e qualquer coisa, desde que esta não seja proibida por lei (inciso II, art. 5º, CF, de 1988).

Observa-se que a legalidade traduz o sentido de que a Administração Pública somente pode fazer o que a lei manda ou permite, bem como que somente pode proibir o que a lei expressamente proíbe.

Desse modo, ao administrador somente é permitido fazer o que a lei determina. Salienta-se que este princípio deve nortear tanto a atividade administrativa típica como a atípica, sendo que sua ação deverá ser *stricto sensu*.

Sendo assim, o princípio da legalidade é fruto da própria noção de Estado de direito, sendo que as atividades do gestor público estão submissas à forma da lei, promovendo maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos.

Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.



Dica

A doutrina e jurisprudência defendem a superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade. Portanto, o agente público deve pautar-se pelo ordenamento jurídico e não apenas pela lei, de modo a observar a CF, de 1988, as leis e os demais atos normativos.

Princípio da Impessoalidade

A atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Esse princípio apresenta algumas vertentes que devem ser conhecidas:

- **Princípio da finalidade:** há uma forte relação entre a impessoalidade e a finalidade pública, pois quem age por interesse próprio não condiz com a finalidade do interesse público. A atuação administrativa sempre tem como fim o interesse público, desse modo, é vedado que se busque o interesse próprio ou de terceiros. O ato que é praticado com finalidade diversa do interesse público será considerado nulo, constatando-se o desvio de finalidade;
- **Vedação à promoção pessoal:** as realizações de Administração Pública não podem ser utilizadas como instrumento para a promoção pessoal dos agentes públicos. A atuação administrativa é

realizada em nome da Administração, sendo vedada a vinculação com a pessoa do agente público. É importante ressaltar, também, que é vedado na publicidade oficial constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal dos agentes públicos. Esse é o fundamento da chamada “teoria do órgão”. Por causa disso, é vedada a possibilidade de o agente público utilizar os recursos da Administração Pública para fins de promoção pessoal, conforme aponta o § 1º, do art. 37, da CF, de 1988.

Nesse sentido, o princípio da impessoalidade preocupa-se com o destino dos atos praticados pela Administração Pública, trazendo a neutralidade necessária para o exercício da atividade administrativa.

Tal princípio é destinado tanto ao administrado como ao administrando, sendo que o princípio impõe a objetividade e isonomia da conduta administrativa.

Sob a ótica do administrador, os atos praticados por este são atribuídos ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual agiu. Assim, as realizações não são do funcionário ou da autoridade, mas da própria entidade pública.

Sob a ótica do administrado, vigora a isonomia, uma vez que a atividade administrativa é dirigida a todos os cidadãos de um modo geral, ficando o administrador impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Portanto, esse princípio pode ser decomposto sob duas perspectivas: a impessoalidade do administrador quando da prática do ato e a impessoalidade do próprio administrado como destinatário deste mesmo ato.

Importante ressaltar que a impessoalidade pode assumir o caráter de **não discriminação**, mas na doutrina moderna a impessoalidade deve ser analisada sob a ótica do administrador.

Dessa forma, quando o ato administrativo for praticado, não devemos olhar para a pessoa do agente, mas, sim, para o Estado atuando por meio de um agente.

Além disso, também visa prezar pela **isonomia**. Neste ponto, podemos mencionar o *fator discrimen*, Súmula nº 683, do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da discriminação positiva, ou seja, o tratamento diferenciado em determinadas situações. Vejamos:

Súmula nº 683 (STF) *O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.*

Princípio da Moralidade

A moralidade não deve ser confundida com a moral do senso comum. A moralidade jurídica significa ética, decoro, boa-fé. Está diretamente vinculada à proibição no trato com a coisa pública e no combate à corrupção.

Assim, a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isto é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade.

Portanto, a moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos

administrativos, ou seja, um ato administrativo imoral é um ato nulo.

É importante também ressaltar que a moralidade administrativa tem conotação objetiva, ou seja, não depende da convicção ou concepção subjetiva do agente público.

Além disso, pode-se dizer que o princípio da moralidade administrativa é o que irá garantir que o agente público observará os outros princípios administrativos de forma a não cometer atos de improbidade administrativa.

Dessa forma, pode-se dizer que improbidade administrativa é todo ato praticado pelo agente público capaz de violar qualquer princípio ou normas administrativas e de acarretar prejuízo ao erário público (Estado) e também para particulares.

De acordo com a Lei nº 14.230, de 2021, tem-se como improbidade administrativa:

Art. 9º *Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

[...]

Vejamos que, no caso de o agente público violar o princípio da moralidade administrativa e, em decorrência de tal ato, acarretar prejuízo ou dano tanto para o Estado como para particulares, é dever do agente público promover a necessária reparação do dano (moral ou material).

Com o dever objetivo de reparar o dano causado, tem-se como garantia que o agente público não terá enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, por meio de seus agentes.

Outro importante destaque a ser feito tange à vedação da prática do nepotismo. Sua prática ofende os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Vejamos a Súmula Vinculante nº 13, do STF:

Súmula nº 13 (STF) *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

A vedação da Súmula Vinculante nº 13 não alcança a nomeação a cargos políticos em razão das qualidades técnicas e as nomeações de servidores previamente aprovados em concursos públicos.

Princípio da Publicidade

A publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes* (para todos). Trata-se de um requisito de eficácia dos atos administrativos.

Além disso, também diz respeito ao direito fundamental que toda pessoa tem de obter acesso a

informações de seu interesse pelos órgãos estatais, salvo as hipóteses em que esse direito ponha em risco a vida dos particulares, o próprio Estado ou, ainda, que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

Em outras palavras, a publicidade (transparência) dos atos administrativos é a regra, porém há hipóteses em que a lei poderá estabelecer o sigilo. Vejamos o disposto na Constituição Federal:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

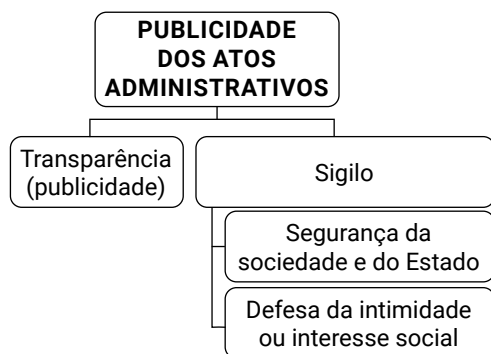
LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Portanto, trata-se do princípio que se refere à transparência da Administração Pública nas suas relações, viabilizando o controle social de seus atos e sendo certo que a transparência de suas ações é de extrema importância para o acompanhamento pela população.

A publicação dos atos é, inclusive, um requisito para a sua eficácia. É possível que em algumas hipóteses o sigilo se faça presente nas ações e tomadas de decisão em situações:

- de relevante interesse coletivo;
- para a garantia da segurança nacional;
- para a proteção à intimidade, honra e vida privada.

Nesses casos, se houver risco à segurança do Estado e da sociedade, a publicidade será restringida. Para sintetizar, veja o fluxograma a seguir:



Princípio da Eficiência

Implementada pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento e evitando gastos desnecessários no exercício de suas funções.

A eficiência fez com que a Administração brasileira adquirisse caráter gerencial, tendo maior preocupação na execução de serviços com perfeição em vez de se preocupar com procedimentos e outras burocracias.

Trata-se, portanto, de um princípio expresso no art. 37, da CF, introduzido por emenda constitucional, sendo uma norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

Tal princípio exige da Administração Pública a busca pelos resultados positivos e pela satisfação do interesse público, exigindo também a aplicação da relação custo-benefício. Dessa forma, há a necessidade de um bom planejamento para eleger a melhor opção.

Assim, o princípio impõe à Administração a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Esse princípio advém do ideal republicano de que quem administra gere o que pertence à sociedade, a *res publica*.

Cabe ao administrador público gerir os interesses públicos e atingir os seguintes pressupostos: plena satisfação do administrado e menor custo para a sociedade. Dessa forma, a eficiência administrativa tem duplo aspecto:

- modo de atuação do agente público, ou seja, atuação com o melhor desempenho possível de suas atribuições;
- modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, isto é, alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

Importante!

O modelo gerencial de Administração Pública deve fazer e buscar resultados de acordo com o princípio da eficiência.

Muito cuidado para não confundir os conceitos a seguir:

● Eficiência x Eficácia x Efetividade:

- **Eficiência:** diz respeito ao modo pelo qual se exerce a função administrativa;
- **Eficácia:** são os meios e instrumentos empregados pelo agente, almejando o resultado;
- **Efetividade:** volta-se para os resultados de sua atuação.

Em que pese a adoção da eficiência busque a produtividade, economicidade e redução dos desperdícios de dinheiro público, ela não permite à Administração agir fora da lei, ou seja, o princípio da eficiência não se sobrepõe ao da legalidade.

PRINCÍPIOS RECONHECIDOS EM LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Pode-se dizer que há vários outros princípios da Administração Pública, além daqueles constantes no *caput*, do art. 37, da CF, de 1988. Dos cinco princípios nele alocados, derivam-se outros.

Dessa forma, dos seus incisos e parágrafos extraem-se os seguintes princípios:

- princípio da acessibilidade aos cargos públicos (inciso I);
- princípio do concurso público como forma de admissão de servidores (inciso II);

- princípios da licitação para contratação de obras e serviços (inciso XXI);
- princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos (§ 5º);
- princípio da responsabilidade civil da Administração (§ 3º).

Existem, também, princípios esparsos, que, por vezes, apresentam-se tanto de forma explícita como implícita, o que mostra que os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional.

Desta forma, existem outros princípios cuja previsão não está disposta no Texto Constitucional, e, sim, na legislação infraconstitucional, sendo **reconhecidos** tanto pela doutrina como pela jurisprudência. É o caso do disposto no *caput*, do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º *A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Princípio da Autotutela

A autotutela é um dos princípios com maior incidência em provas. Diz respeito ao controle interno que a Administração Pública exerce sobre os seus próprios atos.

Isso significa que, havendo algum ato administrativo ilícito ou que seja inconveniente e contrário ao interesse público, não é necessária a intervenção judicial para que a própria Administração anule ou revogue esses atos.

Não havendo necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, quis o legislador que a Administração pudesse, dessa forma, promover maior celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilícito e garantir maior proteção ao interesse público contra os atos inconvenientes.

Segundo o disposto no art. 53, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 53 *A Administração deve **anular** seus próprios atos, quando **eivados de vício de legalidade**, e pode **revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos.*

A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório e a discricionariedade do ato revogatório. A administração **pode** revogar os atos inconvenientes, mas tem o **dever** de anular os atos ilegais.

As formas de desfazimento dos atos administrativos podem se dar por meio do controle de legalidade ou pelo controle de mérito. O controle de legalidade é quando se identifica e anula o ato ilegal. Já o controle de mérito ocorre nas hipóteses de inconveniência e inoportunidade do ato administrativo, o qual poderá suceder na revogação do ato.

É importante destacar que o Poder Judiciário pode realizar o controle de legalidade do ato administrativo mediante provocação. Tenha atenção para o fato de que este só realiza o controle de legalidade (anulação do ato), e não o controle de mérito.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal, que são a Súmula nº 346 e a Súmula nº 473.

Súmula nº 346 (STF) *A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.*

Súmula nº 473 (STF) *A administração pode **anular** seus próprios atos, quando **eivados de vícios** que os tornam **ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los**, por motivo de **conveniência** ou **oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressaltada, em todos os casos, a apreensão judicial.*

Dica

- **Anulação:** atos ilegais;
- **Revogação:** atos inconvenientes ou inoportunos (neste caso, os atos são válidos).

Princípio da Motivação

Um princípio implícito também pode constar em algumas questões como princípio da obrigatória motivação. Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os **pressupostos de fato** e de **direito** que justificam a prática daquele ato.

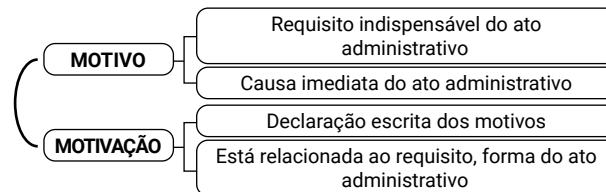
A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. Tem previsão no art. 50, da Lei nº 9.784, de 1999: “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos [...]”, e também no inciso VII, do parágrafo único, do art. 2º, da mesma lei:

Art. 2º [...] *Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.*

Para tratar do princípio da motivação, faz-se necessário entender que motivo não se confunde com motivação. Motivo é o pressuposto de fato e de direito que autoriza e determina o agir da Administração Pública. Exemplo: a abertura de um processo administrativo disciplinar tem como motivo a falta disciplinar cometida por um servidor público.

A motivação, por sua vez, é a exposição no ato do motivo que o fundamentou, como, por exemplo, a descrição da conduta praticada pelo servidor que o levou à demissão. Portanto, pelo princípio da motivação, depreende-se a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

Em síntese:



Cumprido ressaltar que uma teoria importante em direito administrativo é a **teoria dos motivos determinantes**. Por ela, a motivação vincula o ato

administrativo, o que significa dizer que, se o ato conta com motivação expressa, esta passa a ter sua validade verificada com base nesse motivo que lhe foi imputado, de modo que, se a motivação é falsa, o ato pode ser inválido.

Algumas observações importantes acerca da motivação: ela deve ser prévia ou concomitante ao ato. Se for posterior, é tida como ilegal, mas atenção: o STJ, por meio do Informativo nº 529, admitiu motivação posterior nas informações de mandado de segurança.

Há de se mencionar, ainda, a possibilidade de motivação por referência, também denominada de motivação *aliunde* ou *per relationem*, que ocorre quando a Administração Pública remete sua fundamentação a outro documento, como, por exemplo, um parecer. Ela está prevista no § 1º, art. 50, da Lei nº 9.784, de 1999.

Por fim, quanto ao momento correto para sua apresentação, entende-se que a motivação pode ocorrer simultaneamente ou em um instante posterior à prática do ato (em respeito ao princípio da eficiência). A motivação intempestiva, isto é, aquela dada em um momento demasiadamente posterior, é causa de nulidade do ato administrativo.

Princípio da Finalidade

Sua previsão se encontra no inciso II, parágrafo único, art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.

O princípio da finalidade muito se assemelha ao da primazia do interesse público. O primeiro impõe que o administrador sempre aja em prol de uma finalidade específica prevista em lei. Já o princípio da primazia do interesse público diz respeito à sobreposição do interesse da coletividade em relação ao interesse privado. A finalidade disposta em lei pode, por exemplo, ser justamente a proteção ao interesse público.

Com isso, fica bastante clara a ideia de que todo ato, além de ser devidamente motivado, tem um fim específico com a devida previsão legal. O desvio de finalidade ou o desvio de poder são defeitos que tornam nulo o ato praticado pelo poder público.

Princípio da Razoabilidade

Agir com razoabilidade é decorrência da própria noção de competência. Todo poder tem suas correspondentes limitações. O Estado deve realizar suas funções com coerência, equilíbrio e bom senso. Não basta apenas atender à finalidade prevista na lei, mas é de igual importância como ela será atingida. É uma decorrência lógica do princípio da legalidade.

Dessa forma, os atos imoderados, abusivos, irracionais e incoerentes são incompatíveis com o interesse público, podendo ser anulados pelo Poder Judiciário ou pela própria entidade administrativa que praticou tal medida.

Em termos práticos, a razoabilidade (ou a falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia.

Poder disciplinar se traduz na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isto é, de destinação interna. Poder de polícia é o conjunto de atos praticados pelo Estado que tem por escopo limitar e condicionar o exercício de direitos individuais e o direito à propriedade privada.

Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade tem similitudes com o princípio da razoabilidade, sendo implícito, também. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve ter atenção a exageros no exercício de suas funções.

A proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado a controlar a justa medida na prática de atos administrativos. Ela deve ser verificada entre os meios utilizados e os fins que a Administração Pública pretende alcançar.

Segundo o inciso VI, parágrafo único, art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. [...]

[...]

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Na prática, a proporcionalidade também encontra sua aplicação no exercício do poder disciplinar e do poder de polícia.

Princípio da Presunção de Legitimidade, Legalidade e Veracidade

O princípio da presunção de legitimidade, também conhecido por princípio da legalidade ou veracidade, afirma que os atos praticados pela Administração Pública gozam de presunção de legitimidade, veracidade e legalidade, ou seja, o ato é verdadeiro e praticado com observância das normas legais e por pessoa legítima.

É importante ressaltar que a presunção de legitimidade é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Neste caso, ocorre uma inversão do ônus da prova, sendo que quem deverá provar que o ato é ilegal, inverídico ou ilegítimo é o particular.

Desse princípio decorre a autoexecutoriedade das decisões administrativas, de modo que os atos terão execução imediata, e, caso o particular se sinta lesado, deverá submeter a decisão administrativa ao Poder Judiciário.

Princípio da Segurança Jurídica e Supremacia do Interesse Público

O princípio da segurança jurídica, de um modo amplo, busca resguardar a estabilidade das relações jurídicas. No que tange à área administrativa, este princípio tem como objetivo resguardar o particular sobre mudanças de orientação e interpretação da atuação administrativa.

Também pode ser denominado de proteção à confiança, uma vez que parte do princípio de que se espera que os atos da Administração Pública sejam lícitos e possam ser mantidos. Ele decorre da confiança, que é um aspecto subjetivo (boa-fé). É por este motivo que é possível a convalidação de atos administrativos.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001) leciona:

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. (Di Pietro, 2001, p. 85)

Desse modo, entendemos que a mudança na interpretação e orientação da Administração Pública é inevitável, mas não deve prejudicar e ser aplicada em casos passados. Nesse sentido, a Lei nº 9.784, de 1999, no âmbito federal proíbe a retroatividade da nova interpretação de norma administrativa.

Já o princípio da supremacia do interesse público, que, conforme dito, é a base do regime jurídico administrativo, parte do princípio de que, existindo um conflito entre o interesse público e interesse particular, deve prevalecer sempre o interesse da coletividade. Há de se mencionar, no entanto, que interesse público pode ser:

- primário, quando interessa à coletividade;
- secundário, quando há interesse do Estado.

Nesse ponto, é importante frisar que o interesse público secundário somente é válido quando coincidir com o interesse primário. Além disso, o primário é indisponível, enquanto o secundário é disponível.

Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa

Esse princípio encontra-se explícito tanto no art. 5º, da Constituição Federal, de 1988, quanto no *caput*, do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999. Vejamos ambas as disposições:

Art. 5º (CF, de 1988) [...]

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes;*
[...]

Lei nº 9.784, de 1999 [...]

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.**

O contraditório refere-se ao direito que o interessado tem de se contrapor às alegações feitas pela parte contrária. Já a ampla defesa confere o direito de se defender por todos os meios e recursos juridicamente válidos.

Esses não são os únicos princípios que regem as relações da Administração Pública. Porém, escolhemos trazer com mais detalhes os princípios que julgamos ser mais característicos da Administração. Isso não quer dizer que outros princípios não possam ser estudados ou aplicados a este ramo jurídico.

Há de se mencionar, ainda, os princípios trazidos pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967: princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Em síntese aos princípios norteadores do direito administrativo, temos que:

| PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO | | |
|---|--|--|
| CF, de 1988 | Lei nº 9.784, de 1999 | Decreto-Lei nº 200, de 1967 |
| Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência | Legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência | Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle |

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, M. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO

O Estado pode se originar de diversas maneiras. Dentre elas, podemos citar a natural, religiosa (Estado criado por Deus), através da força e do domínio dos mais fortes sobre os demais. Além disso, poderá se formar pelo agrupamento de famílias, de maneira contratual ou, ainda, de forma derivada:

- por intermédio da união de dois Estados soberanos, formando um novo Estado;
- quando um Estado se divide em dois novos Estados independentes, sendo fracionados;
- de forma atípica, como ocorreu com Vaticano e Israel.

Nesse sentido, Estado é definido como um ente que exerce o poder soberano e originário sobre os membros que estão situados dentro de um mesmo espaço, limitado e específico. Para tanto, é tratado como uma pessoa jurídica de direito público, ou seja, é um ente que possui prerrogativas e deveres (múnus público) inerentes à sua natureza. Ainda, não é possível contrariar o fato de que o Estado é um ente cuja natureza é política, haja vista que somente surge diante da necessidade de um governo capaz de exercer soberania em territórios extensos, bem como sobre um vasto número de pessoas, originando, assim, o contrato social.

Ainda nesse viés, como elementos do Estado estão a soberania, a finalidade, o povo e o território. Dessa forma, Dalmo de Abreu Dallari (apud Lenza, 2019, p. 719) define Estado como

“[...] a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Vejam os elementos:

- **Soberania:** poder político supremo e independente do Estado. Consiste na capacidade para confeccionar e gestar suas próprias normas e seu ordenamento jurídico;
- **Finalidade:** é o objetivo maior do Estado, configurando-se como o bem comum, formando um conglomerado de condições para o desenvolvimento integral da pessoa humana;
- **Povo:** trata-se da junção de indivíduos que, normalmente, possuem um único objetivo em comum, de modo que são ligados ao território e vinculados pela nacionalidade;
- **Território:** é o espaço físico pelo qual o Estado exerce o seu poder e soberania, uma vez que é o local em que o povo poderá se estabelecer, bem como se organizar com ânimo de permanência.

Destarte, a organização do Estado brasileiro é tratada a partir do art. 18, da Constituição Federal, de 1988, em que é disposto sobre a organização político-administrativa compreender a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios, todos de maneira autônoma.

Em continuidade, como fora brevemente suscitado anteriormente, no início deste material, a teoria desenvolvida por Montesquieu determina a composição e divisão do Estado, uma vez que se busca o objetivo de cada Poder ser independente e harmônico entre si como modo de divisão das funções estatais entre Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (tripartição dos Poderes). Esse dado entendimento chamamos de teoria tripartite ou teoria da separação dos Poderes.

Diante disso, como função de cada Poder, temos o Legislativo, que se incumbem de confeccionar as normas a serem seguidas. Além disso, poderá alterá-las, revogá-las ou emendá-las, nos termos permitidos e cabíveis. No entanto, o Poder Executivo é o responsável por administrar o Estado. Somente é permitido que aja em conformidade às permissibilidades da lei. Por fim, o Judiciário é o terceiro Poder, tendo função jurisdicional — como, por exemplo, a aplicação do direito em um caso concreto através de um processo judicial.

De maneira sucessiva, o conceito de governo pode ser definido como a condução política dos negócios públicos, de forma que se trata do conjunto de órgãos e de Poderes que se orientam e se organizam para fins políticos, de comando e de direcionamento dos atos de concretização dos objetivos do Estado. Para tanto, o governo é a expressão da soberania interna do país, tratando-se de uma conduta independente, mas política e discricionária.

Por sua vez, a Administração Pública, em sentido formal, trata-se de um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de governo. Em sentido material, absorve-se pelo conjunto de funções necessárias aos serviços públicos. Ainda, trata-se, para tanto, de todo o aparelhamento do Estado, tendo como fim a efetivação das políticas públicas, construindo-se de maneira hierarquizada.

Porém, cabe ainda ressaltar que a Administração não pratica atos de governo, mas, sim, de execução, que são conhecidos como atos administrativos — e, por isso, não se confunde com o governo.

Conforme José Afonso da Silva (2017), a Administração Pública consiste no conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões políticas. No entanto, a Constituição, de 1988, estabeleceu as regras gerais e preceitos específicos no Capítulo VII, do Título III, de forma que as normas tratam da organização, diretrizes, remuneração e atuação dos servidores, bem como do acesso aos cargos públicos — entre outros aspectos.

CONCEITOS INICIAIS

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”.

Em resumo, para o autor, o Estado é a **organização burocrática** que possui o poder de **legislar e tributar** sobre a **população** de um determinado **território**, com “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros.

O autor também afirma que a estrutura do Estado pode ser compreendida da seguinte forma:

- **Estrutura Política:** Os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- **Estrutura Física/Geográfica:** Estados, Municípios e Distrito Federal;
- **Estrutura Administrativa:** Governo e Administração;
- **Estrutura Jurídica:** Sistema Constitucional-Legal.

Assim, o conceito de **Estado** não é estatístico, pois pode variar segundo o ângulo (ponto de vista) da abordagem considerada.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 64) e outros diversos autores afirmam que o **Estado** é constituído de **três** elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano.

- **Povo:** é o componente humano do Estado, a base demográfica (todos aqueles que, mesmo não sendo cidadãos, estejam em determinado território);