

Revisão Final

DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL - PA

Com base no Edital nº 1 - PC-PA, de 13.11.2020
• Revisão ponto a ponto •

Polícia Civil Pará

COORDENAÇÃO

Henrique Hoffmann
Eduardo Fontes

TODAS AS DISCIPLINAS

Língua Portuguesa • Noções de Informática
• Conhecimentos sobre o Estado do Pará
• Direito Administrativo • Direito Constitucional
• Direito Penal • Direito Processual Penal
• Direito Civil • Direito Processual Civil • Direito
Ambiental • Direitos Humanos • Legislação
Especial • Criminologia • Medicina Legal

2021

Conhecimentos sobre o Estado do Pará

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO (EDITAL): 1. Realidade étnica, social, histórica, geográfica, cultural, política e econômica do Estado do Pará. 2. A questão Agrária e Minerária e os conflitos territoriais no Estado do Pará. 3. As particularidades socioeconômicas das Regiões Integradas de Segurança Pública, instituídas pela Resolução nº 185, de 19 fevereiro de 2012- Conselho Estadual de Segurança Pública-CONSEP. 4. Constituição do Estado do Pará.

1. REALIDADE ÉTNICA, SOCIAL, HISTÓRICA, GEOGRÁFICA, CULTURAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO ESTADO DO PARÁ.

1.1. Do Tratado de Tordesilhas à Ocupação do Território brasileiro e o surgimento do capitania do Grão-Pará.

O processo de expansão territorial europeu decorrente do período das grandes navegações, provocou uma grande disputa entre Espanha e Portugal. Em termos de exploração, os portugueses se fixavam no litoral das terras conquistadas, enquanto os espanhóis preferiam adentrar no território em busca de riquezas locais, encontrando sociedades organizadas e ricas como os Astecas, no México.

Antes da chegada de Cristóvão Colombo em 12 de outubro de 1492 à ilha de Guanaani, na região do Caribe, vigorava entre os dois citados países o Tratado de Alcáçovas, celebrado em 1479. Esse tratado garantia à Coroa Portuguesa o domínio sobre todas as ilhas localizadas no Atlântico, com exceção das Canárias.

Diante da “descoberta” de Colombo, percebeu que a “nova terra” se localizava em área de domínio dos portugueses, em função do citado tratado. Para evitar conflito armado, galvanizado pela decisão do papa Alexandre VI na bula Inter Coetera de 1493, no dia 07 de junho de 1494, Portugal e Espanha celebram o famoso Tratado de Tordesilhas.

Com a celebração deste tratado, uma nova demarcação foi delimitada, estabelecendo uma linha imaginária de 370 léguas (ou 2500 km) a oeste da ilha de Cabo Verde. As terras a oeste da linha seriam da Espanha e a leste da linha estariam sob o domínio de Portugal.

Assim, no dia 22 de abril de 1500, Pedro Álvares Cabral chegou a então chamada Ilha de Santa Cruz, estabelecendo o primórdio do processo de colonização do Brasil.



Sem poder estabelecer os preceitos do mercantilismo, até então praticado pelos portugueses, a orientação mudou quando da ocupação do território brasileiro, em razão da impossibilidade de exercício das práticas comerciais. Por esse motivo, explorar o pau-brasil foi a alternativa encontrada por Portugal, que naquele momento dava preferência ao comércio com o oriente.

A extração do pau-brasil era rudimentar, provocando devastação da área de floresta sem preocupação ambiental. Uma peculiar característica desta exploração é o fato de não ter dado origem ao povoamento de núcleos urbanos, apenas às feitorias. Vale lembrar, que os franceses, sem preocupação com o Tratado de Tordesilhas, também exploravam o pau-brasil.

Com medo de perder o território, em 1530, Portugal decidiu mudar sua abordagem em relação à ocupação do território brasileiro. **Percebeu-se que a defesa do território passava pela efetiva colonização.** Destarte, nesse ano, Martin Afonso de Sousa veio ao território brasileiro com o objetivo de expulsar os franceses e expandir o domínio português organizando povoamentos.

A exploração portuguesa, assim, superou a prevalência do pau-brasil, e focou-se no comércio de cana-de-açúcar, mais rentável, baseado no sistema de *plantation*, que se caracterizava pela grande propriedade, monocultura e trabalho escravo.

Com a questão econômica modificada, era necessário estabelecer e criar um novo plano administrativo de colonização. Portanto, em 1534, Portugal divide a faixa territorial brasileira em 15 espaços, de 200 a 650 km de extensão, chamados de capitânicas hereditárias, entregue a senhores chamados de donatários.

As capitânicas eram passadas de pai para filhos, e o donatário tinha grande poder para administrar sua capitania, com a exceção sobre a cobrança de impostos reais.

Dentro deste contexto é que, em 1616 (mesmo ano da criação do Forte do Presépio na então cidade Santa Maria de Belém do Pará, desmembrada da capitania surge a capitania hereditária do Grão-Pará, desmembrada da capitania do Maranhão criada em 1534, decorrente da expansão territorial e conquista do Rio Amazonas.

A principal atividade econômica exercida na capitania, no século de sua criação, foi voltada à produção de arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, tabaco e o desenvolvimento da pecuária. Já no século XIX, com a exploração da borracha, pela extração do látex, época esta que ficou conhecida como *Belle Époque*, marcada pela inspiração em traços artísticos da *Art Nouveau*.

Outro fato importante na história do estado, diz respeito ao envolvimento de sua população em eventos históricos importantes como a Revolução Constitucionalista do Porto e a Cabanagem, abordada a seguir.

1.2. Cabanagem e o período regencial

Ao abdicar o trono, Dom Pedro I deixou o país em ebulição, chamado de período regencial, iniciado em junho de 1831, que se caracteriza por rebeliões nas províncias que quase levaram à destruição da unidade nacional.

A luta mais dura que ocorreu no período regencial foi a Cabanagem, que durou de 1835 a 1840, levando a morte mais de 30 mil pessoas, quase metade da população à época. A miséria da população e o inconformismo mercantil com o poder central levaram ao início do conflito.

Segundo Machado (2016) no começo de 1835, ano de início do movimento, o estopim aconteceu com o assassinato do presidente Lobo de Souza e do governador de Armas.

O nome do conflito faz referência ao fato da maior parte dos paraenses à época viverem em cabanas nas proximidades dos rios. Assim, em 1835 os revolucionários cabanos tiraram do poder o presidente da província. Três presidentes que faziam parte do movimento se sucederam: Félix Malcher (acusado de traição por jurar fidelidade ao imperador); Pedro Vinagre (que abandonou o posto); Eduardo Angelim. Durante o movimento, a independência da província foi declarada, sendo um ato afrontoso ao governo central no período regencial.

1.3. Questão étnica, social, geográfica, cultural, política e econômica do Estado do Pará

O Pará tem extensão territorial de 1.247.950,003 quilômetros quadrados, de acordo com o IBGE, com uma população de 7.581.051 habitantes, que estão distribuídos em 144 municípios. Apresenta baixa densidade demográfica, com aproximadamente 6 hab./km².

Em termos de população, a distribuição da população do Pará está representada no seguinte percentual: 49,6% são mulheres e o restante, 50,4%, são homens. A população é miscigenada, formada a partir de índios, negros e descendentes de imigrantes asiáticos e europeus. Pode-se perceber, também, um elevado número de imigrantes portugueses, espanhóis, italianos e japoneses.

Segundo Gomez (2017) a respeito da população do Pará, os dados do IBGE demonstram que em 2010 existiam aproximadamente 38 mil pessoas que se consideraram indígenas distribuídas em 41 etnias diferentes. O autor também destaca a existência de quantidade considerável de quilombolas residentes em território paraense, que segundo dados do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), foram registrados 18.300 quilombolas residentes no estado. Outro dado que expressa essa representatividade, é que de 168 terras áreas demarcadas para os quilombos no Brasil, 58 estão situados no Pará.

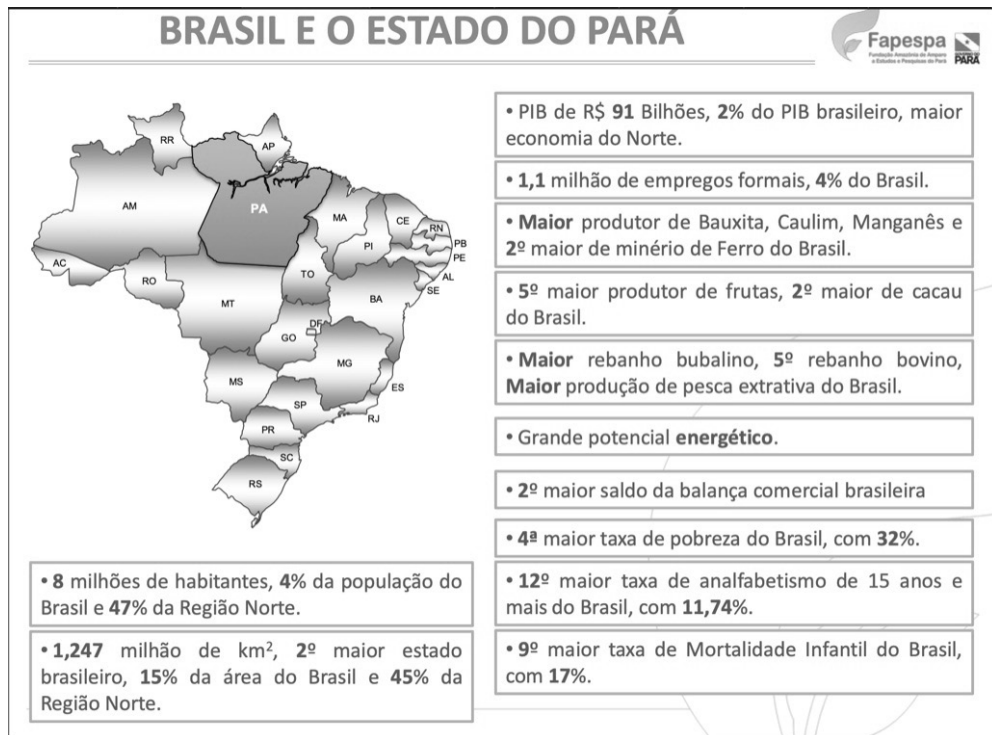
Gomez (2017) também informa que de acordo com os dados da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o território do Pará concentra 31 etnias indígenas espalhadas em 298 povoações, totalizando mais de 27 mil índios. Também possui comunidades negras remanescentes de antigos quilombos.

A composição étnica do Pará está classificada da seguinte forma:

Pardos	73%
Branco	23%
Negros	3,5%
Indígenas	0,6%.

Em termos de índices sociais, os números paraenses deixam a desejar. **De acordo com informações colhidas pelo IBGE, percebe-se que o Estado tem um IDH de 0,646, sendo o quarto pior do país.** A taxa de mortalidade também deixa a desejar, posto que coloca o estado entre os seis piores índices do Brasil, com 19,6 mortes a cada mil nascidos (2016), razoavelmente acima da média nacional (13,3 mortes).

Em termos de escolarização, o IBGE em 2018 informou que o analfabetismo ainda atinge 6,6% da população paraense com mais de 15 anos. Em relação a expectativa de vida, a média registrada pelo IBGE no território paraense é de 72,1 anos.



Em termos numéricos, apresenta-se alguns números colhidos pela Fapespa (Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas) através de diagnóstico socioeconômico do estado feita pela instituição.

Em relação à cultura alimentar paraense, Santos e Pascal (2013, p.74) afirmam que no geral esta se baseia essencialmente em produtos regionais, como a farinha de mandioca e espécies diversificadas de peixes, somados a uma variedade de itens alimentares secundários. Relatam os autores que o sal e a gordura vegetal são utilizados com relativa abundância na preparação de alimentos, enquanto que o arroz é consumido com certa frequência, principalmente como substituto ou complemento da farinha. A banana, a goiaba, a melancia e o melão são as frutas mais consumidas.

No que diz respeito à música paraense, Huerta (2014) trata da importância do carimbó ao dizer que reconhecer, afirmar, valorizar e estimular a produção do carimbó

é fortalecer as comunidades tradicionais amazônicas, o amazônida, o paraense. Para o autor, semelhante a outras manifestações da cultura tradicional brasileira, o carimbó foi e é produzido por setores marginalizados no processo de hierarquização étnica e social construído desde a colonização.

Para Huerta (2014), na Amazônia a população sofre com as consequências de uma desigualdade regional no projeto de desenvolvimento econômico, social, político e cultural do Estado brasileiro. Para o autor é importante reverter esta situação, pois significaria, entre outras coisas, ampliar o conhecimento sobre o modo de vida das populações tradicionais amazônicas e implementar políticas de valorização e produção de suas manifestações culturais. **Por isso, deve-se celebrar o reconhecimento do carimbó como patrimônio cultural imaterial do Pará e do Brasil.**

No que tange à cerâmica, tem-se o artesanato indígena como mais marcante. Utiliza-se todos os tipos de material, extraídos da própria região, representado por vários ramos como cerâmica, cestaria, talha, objetos de madeira, de ouriço, de cheiros, de conchas, cuias e outros materiais. Quando se fala em cerâmica, dois grupos se destacam: os marajoaras e os tapajônicos.

O Pará também é um estado cheio de manifestações culturais diversificadas. Entretanto, é possível indicar as seguintes como as mais famosas: Círio de Nazaré (homenagem a Nossa Senhora de Nazaré); Çairé (no município de Santarém, uma festa que dura oito dias, misturando o profano e o religioso); Marujada (reúne vários ritmos, dançados, basicamente, por mulheres).

Geograficamente, o ponto mais elevado do estado é a serra do Acari, com 1906 metros de altitude. A vegetação caracteriza-se por mangues no litoral, campos na ilha de Marajó, cerrado ao sul e floresta amazônica. O Pará alterna regiões de planícies alagáveis como a ilha de Marajó, com a floresta Amazônica e campos de pastagens em regiões desmatadas na porção leste. O clima é equatorial tem como temperatura média 27°C anualmente.

Em relação à economia, pode-se dizer que o Pará tem no extrativismo mineral sua principal atividade econômica, sendo que o alumínio e o minério de ferro são os principais produtos de exportação do estado. Tão importante quanto, pode-se citar extrativismo vegetal, nem sempre praticado de forma sustentável. Outras atividades são: agricultura, pecuária, o setor de serviços, indústrias e o turismo.

Na década 80 do século passado, o garimpo de Serra Pelada foi destaque negativo por ter atraído mais de 100 mil garimpeiros, que exauriram as reservas da área. Hodiernamente, quem explora a área é a Vale do Rio Doce. O estado também é o maior produtor de pimenta do reino do Brasil. Os polos industriais estão preferencialmente localizados na zona metropolitana de Belém.

Em termos políticos, o estado Pará é um estado da federação, sendo governado por três poderes: executivo (governador); legislativo (Assembleia Legislativa); judiciário (Tribunal de Justiça do Estado do Pará). Tem como principais símbolos a bandeira (criada em 1890 sendo que a faixa branca representa a linha do Equador e o rio Amazonas; o vermelho significa a força da população paraense e estrela azul simboliza o estado do Pará); o brasão (criado em 1903); e o hino (criado em 1969).

2. A QUESTÃO AGRÁRIA E MINERÁRIA E OS CONFLITOS TERRITORIAIS NO ESTADO DO PARÁ

2.1. Estrutura Fundiária Brasileira

A formação da estrutura fundiária brasileira e a formação da propriedade rural, entre os anos de 1500 a 1531, são marcadas por três aspectos (MATTOS NETO, 2010, P. 16): colonização desorganizada; concessão a particulares da exploração da terra conquistada; exploração do Pau Brasil através do sistema de feitorias.

Em 1531, inicia-se a era Martin Afonso de Sousa, que foi enviado em novembro de 1530, como uma tentativa de realizar um processo de colonização mais organizado. Este novo processo teve uma tríplice função (MATTOS NETO, 2010, P. 16): Guarda-costas; Exploração; Colonização. Assim, posteriormente tem início do Período Sesmarial (1531-1822).

Em Portugal, no final da Idade Média, o pano de fundo de criação de Regime Sesmarial tem como pano de fundo uma grave crise de abastecimento, uma das razões seria o processo de urbanização. Para frear o intenso êxodo rural, D. Fernando I elaborou uma legislação promulgada no dia 26 de junho de 1375, chamada Lei de Sesmaria (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2015, p. 65).

Assim, os proprietários de imóveis rurais ociosos deveriam produzir diretamente ou indiretamente (usando escravos) ou transferir a propriedade para outra pessoa que a tornasse produtiva. O descumprimento destas obrigações levaria ao confisco da propriedade do particular penalizado e a consequente incorporação ao patrimônio real (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2015, p. 65).

No Brasil, o sistema passou a vigorar a partir do dia 06 de outubro de 1531, com objetivos diferentes ao de Portugal: exploração das riquezas naturais (além do pau brasil); proteção da nova terra (de piratas espanhóis, franceses, holandeses; atenuar as dificuldades financeiras de Portugal (MATTOS NETO, 2010, P. 16).

Assim, a coroa portuguesa grandes extensões territoriais (as sesmarias) através da Carta de Sesmaria, direcionada ao Sesmeiro, que era ou um "Homem de Qualidade (membro da aristocracia portuguesa)" ou um "Homem de Posses" (pessoa que pertencia à crescente burguesia da época).

O sistema de exploração das sesmarias, baseava-se no sistema de *plantation*, que se fundamenta na monocultura e exploração de trabalho escravo. **Os reflexos deste período são sentidos até hoje, pois é possível ainda perceber uma grande concentração de terras nas mãos de poucas pessoas (razão pela qual se faz necessária a realização de reforma agrária) e a ainda triste existência de pessoas submetidas ao trabalho escravo ou ao análogo ao escravo em pleno século XXI. Elementos estes que são plenamente perceptíveis no Estado do Pará.**

Como sustenta Paula e Ge-diel (2017, p. 2823), a história do Brasil é marcada pela apropriação indevida, pelo saqueamento das riquezas originárias e pela concentração da propriedade, inclusive de terras



Direito Administrativo

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO (EDITAL): 1. Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios. 2. Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios. 3. Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; organização administrativa da União; administração direta e indireta. 4. Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa. 5. Poderes administrativos: poder vinculado; poder discricionário; poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder. 6. Ato administrativo: conceito; requisitos, perfeição, validade, eficácia; atributos; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade. Intervenção do Estado na propriedade privada. 7. Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização. 8. Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado. 9. Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93 e alterações). Lei Estadual nº 6.474/02 (pregão). Decreto Estadual nº 2.069/2006, (pregão eletrônico)¹. 10. Lei Estadual nº 8.972/2020 (processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará). 11. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei Estadual nº 5.810/1994 e alterações). 12. Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Pará (Lei Complementar nº 022/1994 e alterações).

1. ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO; NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS.

- **O Estado exerce o poder de maneira tripartida.** Na verdade, **não há poderes, mas sim funções**, que são **atribuídas a órgãos diferentes, os quais são independentes e harmônicos entre si**, nos termos do art. 2º da Constituição Federal.
- Ao **Poder Legislativo** cabe a função legislativa. Assim, tem como missão legislar, bem como fiscalizar os demais poderes. Ao **Poder Executivo**, compete a função executiva ou administrativa, que é a concretização do determinado na norma produzida pelo Legislativo. E ao **Poder Judiciário**, é entregue a função jurisdicional, pela qual lhe cabe aplicar o direito ao caso concreto.
- Essa separação de funções ou de “poderes” não é, entretanto, rígida, já que existe a preponderância e não a exclusividade em relação a cada uma das três funções. Cada Poder possui uma função preponderante, mas essa função não é exclusiva. Cada

¹ **ATENÇÃO!** Apesar de constar do edital, o **Decreto nº 2.069/2006 foi revogado pelo Decreto nº 534/2020**. Espera-se que o edital será retificado para nele ser incluído o novo Decreto. Em razão da mudança, houve a opção, nesta obra, de já serem abordados os pontos principais da nova norma. Todavia, é importante acompanhar as publicações do certame para somente estudar o Decreto 534/2020 se, realmente, vier a constar do edital. Mas, de toda forma, o Decreto 2.069/2006 não deve ser estudado porque foi revogado e, assim, não pode ser cobrado em sua prova.

Poder possui uma função típica – que é a função para a qual a entidade foi especificamente constituída – e funções atípicas.

- Função administrativa é exercida de forma preponderante pelo Poder Executivo, mas não lhe é exclusiva. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário, de maneira atípica, também exercem atividade administrativa e, nessa situação, seus atos são regidos pelo regime jurídico administrativo.
- **Legislar e fiscalizar são as funções típicas do Legislativo, administrar é a função típica do Executivo e julgar é a função típica do Judiciário.** Entretanto, a Constituição Federal estabelece hipóteses em que um Poder pode exercer uma função atribuída ao outro, sem violar o princípio da separação dos poderes (art. 2º). Nesse sentido, o Poder Executivo exerce a função legislativa quando o Presidente da República, por exemplo, adota medida provisória (art. 62).

Veja tabela com as funções típicas e atípicas dos Poderes²:

FUNÇÕES ESTATAIS	Típica	Atípica
LEGISLATIVA	Poder Legislativo (ex.: lei, emenda à CF)	Poder Executivo (ex.: medida provisória)
		Poder Judiciário (ex.: regimento interno)
JURISDICIONAL	Poder Judiciário (ex.: sentença, acórdão)	Poder Legislativo (ex.: impeachment)
ADMINISTRATIVA	Poder Executivo (ex.: serviços públicos)	Poder Legislativo (ex.: concurso público)
		Poder Judiciário (ex.: licitação)

- O “**Estado** é uma associação humana (povo), radicada em base espacial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)”³.
- **Governo é a atividade política, é a condução política dos negócios públicos, é a fixação de objetivos para o Estado**⁴. É o Governo que estabelece quais os objetivos a serem perseguidos pelo Estado, obviamente, limitado ao estabelecido na Constituição Federal e, em seguida, a Administração Pública concretiza o que fora estabelecido.
- A “**Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo**”⁵.

2 BORTOLETO, Leandro. *Direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 39.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 65.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 64.

- **Administração Pública:** conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos que realizam a atividade administrativa, consistente em serviços públicos, fomento, polícia administrativa e intervenção.
- » **Administração Pública em sentido amplo e em sentido estrito:**
 - a) Administração Pública em **sentido amplo:** engloba a atividade política e a atividade administrativa, incluindo tanto os órgãos governamentais quanto os órgãos administrativos.
 - b) Administração Pública em **sentido estrito:** corresponde, exclusivamente, à função administrativa exercida pelos órgãos administrativos.
- » **Administração Pública em sentido objetivo e em sentido subjetivo.**
- » **Administração Pública em sentido estrito subdivide-se em:**
 - a) **sentido subjetivo, formal ou orgânico: conjunto de pessoas jurídicas, órgãos públicos e agentes públicos que realizam a atividade administrativa; quem faz a atividade administrativa;**
 - b) **sentido objetivo, material ou funcional: é a atividade administrativa, que compreende o serviço público, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção; o que é realizado.**
- » **Natureza e fim da Administração Pública:** a **natureza** é “um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade”⁶. O **fim** é o bem comum da coletividade. Sobre princípios, ver item 2.

2. DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS.

- O Direito Administrativo é 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”⁷.
- São fontes do Direito Administrativo:

Lei: trata-se da principal fonte do Direito Administrativo. Deve ser concebida em sentido amplo, isto é, abrange todos os atos legislativos. Nesse sentido, além das leis ordinárias, complementares e delegadas, inclui, ainda, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções legislativas, a Constituição Federal, as Emendas à Constituição, as Constituições estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal e as Leis Orgânicas dos Municípios. São as chamadas fontes primárias. De todos os atos legislativos apontados, por óbvio, a Constituição Federal é a principal fonte, na qual há diversos dispositivos aplicados ao direito administrativo (por exemplo, art. 5º, 21, 23, 37).

Doutrina: estudo realizado pelos juristas.

Jurisprudência: conjunto reiterado de decisões judiciais sobre o mesmo assunto; vem ganhando relevo, em razão do efeito vinculante de algumas decisões. Ex.: súmulas vinculantes.

Costume: apesar de divergências, entende-se ser o costume fonte do Direito Administrativo. Não pode ser contra a lei.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 86.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 40.

- **Princípios da Administração Pública:** Os princípios são a “norma das normas”, a “fonte das fontes” e o “penhor da constitucionalidade das regras de uma Constituição”⁸.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Supremacia do interesse público	<ul style="list-style-type: none"> • prerrogativa. • interesse público prevalece sobre privado. • interesse público primário.
Indisponibilidade do interesse público	<ul style="list-style-type: none"> • sujeição. • interesse público é indisponível.
Legalidade	<ul style="list-style-type: none"> • atuação de acordo com a lei e o direito. • esfera pública: não vigora autonomia da vontade.
Impessoalidade	<ul style="list-style-type: none"> • busca da finalidade pública. • atos imputados à Administração: imputação. • proibição de promoção pessoal.
Moralidade	<ul style="list-style-type: none"> • honestidade, boa-fé, lealdade, padrões morais e éticos.
Publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • transparência; publicação dos atos administrativos.
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • rendimento; atuação eficiente; organização eficiente.
Continuidade do serviço público	<ul style="list-style-type: none"> • serviço público não pode parar.
Autotutela	<ul style="list-style-type: none"> • administração anula e revoga seus próprios atos.
Tutela ou controle	<ul style="list-style-type: none"> • administração direta controla finalidade da administração indireta.
Especialidade	<ul style="list-style-type: none"> • criação de pessoa específica para atuação específica.
Presunção de legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> • regra: ato administrativo é legal. • produz efeitos até ser extinto.
Controle judicial dos atos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • sistema de jurisdição única.
Segurança jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • aspecto objetivo: princípio da segurança jurídica. Tentativa de preservação do ato. Nova interpretação não retroage. • aspecto subjetivo: princípio da proteção à confiança. Expectativa do administrado de que Administração respeitará os atos por ela praticados. • Os arts. 23, 24, 26 e 30 da LINDB (inseridos pela Lei nº 13.655/2018) reforçam a necessidade de se buscar a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.
Motivação ou fundamentação	<ul style="list-style-type: none"> • indicação dos pressupostos de fato e direito. • A motivação deverá demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, indicando se a alternativa encontrada é superior às demais alternativas (art. 20, LINDB).
Razoabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • meios devem ser adequados aos fins do ato. • utilidade, necessidade, proporcionalidade. • O art. 21 da LINDB, inserido pela Lei nº 13.655/2018, trata da aplicação da razoabilidade nos impactos da decisão administrativa⁹ ao estabelecer que a decisão que invalidar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverá indicar suas consequências jurídicas e administrativas, de modo expresso.
Hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> • coordenação, organização, delegação, avocação.

8 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 294.

9 NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos Parâmetros ao Direito Público*. Curitiba: Juruá, 2018.

➤ Princípios constitucionais da Administração Pública

- **Princípios constitucionais expressos:** A Constituição Federal, no art. 37, caput, prevê a obediência aos princípios da (LIMPE):
 - a) legalidade;
 - b) impessoalidade;
 - c) moralidade;
 - d) publicidade;
 - e) eficiência.

Os princípios constitucionais vinculam a atuação administrativa. STF (RE 579.951): a vedação do “nepotismo não depende de lei formal para coibir a prática. Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal”.

3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO; ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA UNIÃO; ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.

➤ Centralização, descentralização, concentração e desconcentração

- Há várias formas de desempenho da atividade administrativa¹⁰:

FORMAS DE DESEMPENHO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	
Concentrada (concentração)	<ul style="list-style-type: none"> • atividade é realizada por um único órgão; • pessoa jurídica sem divisão interna.
Desconcentrada (desconcentração)	<ul style="list-style-type: none"> • atividade é realizada por vários órgãos; • pessoa jurídica com divisão interna; • distribuição interna de competência.
Centralizada (centralização)	<ul style="list-style-type: none"> • atividade é realizada diretamente pela pessoa política, por meio de seus órgãos.
Descentralizada (descentralização)	<ul style="list-style-type: none"> • atividade é realizada por outra pessoa jurídica; • distribuição externa de competência.

- No que tange à descentralização, não há unanimidade na classificação das suas espécies, mas a mais usual é a descrita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹:
 - a) **descentralização política:** realizada diretamente pela Constituição Federal e cada ente federado possui **capacidade política**, com fonte direta no texto constitucional. Também é chamada de **descentralização vertical**.
 - b) **descentralização administrativa:** as **atribuições** da pessoa jurídica não surgem diretamente da Constituição, mas **são distribuídas pelo ente federado**, quer dizer, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com

10 BORTOLETO, Leandro. *Direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 69.

11 DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 56.

base na competência política que receberam, distribuem competências para outras pessoas jurídicas. A descentralização administrativa pode ser **subdividida** em:

- » **territorial ou geográfica:** é criada uma pessoa jurídica de direito público, com área geográfica delimitada e com capacidade administrativa genérica; são exemplos, no Brasil, os territórios federais¹²;
- » **por serviços, funcional ou técnica:** a pessoa política cria outra pessoa jurídica, de direito público ou de direito privado, para exercer determinada atividade. São exemplos as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos. É essa descentralização que dá origem à administração indireta;
- » **por colaboração:** a pessoa política transfere a execução de um serviço público para uma pessoa jurídica de direito privado já existente, que, em razão disso, torna-se concessionária de serviço público ou permissionária de serviço público. Elas não passam a integrar a Administração Pública indireta do ente político titular do serviço público.

➤ Administração Direta

- **Administração direta:** conjunto de órgãos que compõem a pessoa política. Também é conhecida como **administração centralizada**.
- **Órgãos Públicos:** são “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”¹³.
- Classificação dos órgãos públicos:
 - a) **Quanto à posição estatal ou hierarquia:**
 - » **independentes** (representam as funções principais do Estado; não estão subordinados a nenhum outro);
 - » **autônomos** (estão **situados abaixo dos órgãos independentes**; possuem autonomia administrativa, financeira e técnica.);
 - » **superiores** (subordinados aos autônomos e independentes; possuem poder de direção, mas não têm autonomia administrativa nem financeira);
 - » **subalternos** (**possuem pequeno poder de decisão**; atividades de execução).
 - b) **Quanto à estrutura:**
 - » **simples** (não se subdividem em outros);
 - » **compostos** (subdividem-se em outros órgãos).

12 Atualmente, não há territórios federais no país, mas podem ser criados, conforme o art. 18 da Constituição Federal. No passado, eram territórios: Fernando de Noronha, Amapá, Rondônia e Roraima.

13 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 68.

c) Quanto à atuação funcional ou composição:

- » **singulares ou unipessoais** (a atuação do órgão é realizada de acordo com a decisão de um único agente);
- » **coletivos ou pluripessoais** (a atuação do órgão é decidida por vários agentes).

d) Quanto à esfera de atuação:

- » **centrais** (atuam em toda a área territorial da pessoa);
- » **locais** (atuam apenas em parte do território da pessoa que integram).

• São características dos órgãos públicos:

- a) criação e extinção por lei;
- b) resultado da desconcentração;
- c) despersonalizados;
- d) não possuem patrimônio próprio;
- e) não possuem capacidade processual;
- f) alguns órgãos podem ser parte em processo para defesa de prerrogativa;
- g) podem celebrar contrato de desempenho;
- h) órgãos gestores de orçamento devem ser inscritos no CNPJ.

➤ Administração Indireta

- **Administração indireta:** conjunto das pessoas administrativas, com personalidade de direito público ou de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculadas à administração direta, criadas para o desempenho de determinada atividade administrativa. Essas pessoas jurídicas nascem da descentralização por serviços ou funcional.
- **Características comuns** às pessoas da administração indireta:
 - a) possuem personalidade jurídica;
 - b) possuem patrimônio próprio;
 - c) possuem autonomia administrativa;
 - d) submetem-se a controle da administração direta;
 - e) dependem de lei para serem criadas;
 - f) desempenham atividade administrativa específica.
- **Regime de direito público:** aplicável à pessoa da administração direta, às autarquias e às fundações públicas de direito público. Características:
 - a) em regra, deve haver realização de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal);
 - b) em regra, é vedada a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas;
 - c) em regra, deve realizar licitação;

- d) celebração de contratos administrativos;
 - e) prática de atos administrativos;
 - f) bens públicos: impenhoráveis, imprescritíveis e relativamente inalienáveis;
 - g) existe imunidade tributária recíproca;
 - h) prescrição quinquenal das dívidas, em conformidade com o art. 1º do Decreto 20.910/32;
 - i) cobrança dos débitos por meio de execução fiscal, nos termos da Lei nº 6.830/80;
 - j) responsabilidade objetiva pelos danos causados; direito de regresso contra o servidor que causou o prejuízo, se houve dolo ou culpa;
 - k) privilégios processuais (ex.: prazo em dobro; art. 183 CPC);
 - l) controle pelo Tribunal de Contas;
 - m) obediência às normas orçamentárias.
- **Regime de direito privado:** aplicável às empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Na verdade, trata-se de regime híbrido, pois não são aplicadas as normas do direito privado na íntegra, em razão da aplicação obrigatória de algumas normas de direito público. Por exemplo, o pessoal é celetista, mas o ingresso, em regra, é por concurso público e, salvo as exceções constitucionais, não pode haver a acumulação remunerada de cargo, emprego ou função pública.
- **AUTARQUIA:** pessoa jurídica de direito público, integrante da administração indireta, criada diretamente pela lei para o desempenho de atividade típica da Administração Pública.
- **Definição do Decreto-Lei 200/67 (art. 5º, I):** autarquia é o “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.
 - **Autarquia em regime especial:** autarquia com autonomia maior do que a normalmente existente. Em regra, há uma redução do controle político por parte da administração direta, resultando no aumento da autonomia administrativa, por exemplo, quando houver previsão legal de impossibilidade de livre exoneração do dirigente da autarquia por parte do chefe do Executivo (em regra, nas agências reguladoras).
- **AGÊNCIAS REGULADORAS**
- Agência reguladora é uma entidade administrativa da Administração Pública indireta, com personalidade de direito público, criada para exercer a regulação, o controle administrativo, a fiscalização, a disciplina sobre a prestação de um determinado serviço público ou a realização de alguma atividade econômica.
 - As agências reguladoras estão sendo criadas como autarquias em regime especial e não são consideradas, pela maioria da doutrina, como espécie autônoma de entidade administrativa. Não deixam de ser autarquias.

- **Lei nº 13.848/2019:** No âmbito federal, houve a edição da Lei nº 13.848/2019, que passa a disciplinar o tema, e que entrou em vigor em 24/09/2019.
- **Características:** A Lei nº 13.848/2019 estabelece que são características das agências reguladoras (art. 3º):

Autonomia funcional
Autonomia decisória
Autonomia administrativa
Autonomia financeira
Investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos

Ainda nos termos da Lei, caracterizam a autonomia administrativa (art. 2º):

- I – solicitar diretamente ao Ministério da Economia:
 - a) autorização para a realização de concursos públicos;
 - b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;
 - c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;
 - II – conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;
 - III – celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.
- As atividades da agência reguladora devem se dar com observância entre os meios e fins, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções superiores às necessárias, ou seja, sua atuação deverá ser proporcional, devendo motivar suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.
 - **Análise de Impacto Regulatório:** a adoção e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão precedidas de Análise de Impacto Regulatório, que conterá informações e dados sobre os efeitos do ato normativo.
 - **Caráter do processo de decisão:** o processo de decisão da agência, no tocante à regulação, terá caráter colegiado.
 - **Consulta pública:** as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão objeto de consulta pública, que ocorrerá previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada. Por ela, a sociedade é consultada por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência (art. 9º).
 - **Audiência pública:** a agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação do juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante (art. 10).

Direito Constitucional

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO (EDITAL): 1. Direito Constitucional: natureza; conceito e objeto; perspectiva sociológica; perspectiva política; perspectiva jurídica; fontes formais; concepção positiva. 2. Constituição: sentido sociológico; sentido político; sentido jurídico; conceito, objetos e elementos. 3. Neoconstitucionalismo. 4. Hermenêutica: princípios constitucionais. 5. Classificações das Constituições: constituição material e constituição formal; constituição garantia e constituição-dirigente; normas constitucionais. 6. Poder constituinte: fundamentos do poder constituinte; poder constituinte originário e derivado; reforma e revisão constitucionais; limitação do poder de revisão; emendas à Constituição. 7. Direitos e garantias fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; tutela constitucional das liberdades; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; dos partidos políticos. Remédios constitucionais. 8. Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil: regras de organização; repartição de competências e intervenção. 9. Poder Legislativo: fundamento, atribuições e garantias de independência; Processo Legislativo: conceito, objetos, atos, espécies normativas e os procedimentos. 10. Poder Executivo: forma e sistema de governo; chefia de Estado e chefia de governo; atribuições e responsabilidades do Presidente da República. 11. Poder Judiciário: disposições gerais; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; tribunais regionais federais e juízes federais; tribunais e juizes dos Estados. 12. Funções essenciais à Justiça: Ministério Público; Advocacia; Defensoria Pública. 13. Controle de constitucionalidade: conceito; sistemas de controle de constitucionalidade; sistema brasileiro de controle de constitucionalidade; inconstitucionalidade por ação e inconstitucionalidade por omissão; arguição de descumprimento de preceito fundamental. 14. Defesa do Estado e das instituições democráticas: estado de defesa e estado de sítio; forças armadas; segurança pública; organização da segurança pública. 15. Ordem social: base e objetivos da ordem social; seguridade social; educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso.

1. DIREITO CONSTITUCIONAL: NATUREZA; CONCEITO E OBJETO; PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA; PERSPECTIVA POLÍTICA; PERSPECTIVA JURÍDICA; FONTES FORMAIS; CONCEPÇÃO POSITIVA.

1.1. Conceito de direito constitucional

Na lição de Pinto Ferreira, **o direito constitucional** na prática e na história surgiu intimamente ligado a regime constitucional que limitou o Poder do Estado em proveito das liberdades públicas. Em síntese, o direito constitucional também pode ser compreendido como a **ciência positiva das Constituições** (*Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3-5).

1.2. Objeto do Direito Constitucional

De acordo com José Afonso da Silva, **o objeto do direito constitucional** “é constituído pelas normas fundamentais da organização do Estado, isto é, pelas normas relativas à estrutura do Estado, forma de governo, modo de aquisição e exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos, limites de sua atuação, direitos fundamentais do homem e respectivas garantias e regras básicas da ordem econômica e social” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6 ed. São Paulo: RT, 1989, p. 33-35).

1.3. Formação do Direito Constitucional

Pinto Ferreira ensina que a expressão direito constitucional surgiu na Itália, no fim do século XVIII, firmando-se como disciplina jurídica no início do século XIX, na Faculdade de Direito de Paris (*Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 3-5). Para além da formação da expressão “direito constitucional”, é importante o estudo da criação e evolução dessa disciplina jurídica, o que se faz por meio do estudo do constitucionalismo.

1.4. Constitucionalismo

1.4.1. Conceito

Movimento evolutivo de criação das Constituições.

1.4.2. Etapas ou Ciclos Constitucionais

Movimento evolutivo de criação das Constituições.

1.4.3. Constitucionalismo Primitivo (aproximadamente de 30.000 a. C. até 1.000 a. c)

Na antiguidade clássica, os líderes das famílias ditavam e resguardavam as regras supremas para o convívio social. Segundo Karl Loewestein, o povo hebreu, teve grande destaque no movimento constitucionalista desse período, notadamente por reconhecer que os valores garantidos pelos primeiros textos bíblicos não podiam ser violados por ninguém (*Teoria de La Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986, p. 154-157).

1.4.4. Constitucionalismo Antigo (aproximadamente de 1.000 a.c. ao séc. V d.c.)

Os Parlamentos e Monarcas formulavam as normas de convívio social, e já existia uma exortação aos direitos fundamentais dos indivíduos. Entretanto, o constitucionalismo tinha pouco efetividade, pois os Monarcas não cumpriam as garantias dispostas nos direitos fundamentais.

1.4.5. Constitucionalismo Medieval (Séc. V a XVIII)

Surgimento de documentos que limitavam os poderes dos Monarcas e garantiam liberdades públicas aos cidadãos, a exemplo da Magna Charta de 1215, no Reino Unido. Também é desta época o que se denomina **constitucionalismo whig ou termidoriano**, que caracteriza a evolução lenta e gradual do movimento constitucionalista, e que se materializou com a ascensão de Guilherme de Oranges e do partido whig no Reino Unido, no final do século XVII, também marcado pela edição da Bill of Rights (1689).

1.4.6. Constitucionalismo Moderno (Séc. XVIII a Séc. XX)

Materialização e afirmação das Constituições Formais Liberais, que representavam garantias sérias de limitação dos Poderes Soberanos, e eram dotadas de legitimidade democrática popular. Desenvolveu-se a partir das revoluções liberais (Revolução Francesa e Revolução das 13 Colônias Estadunidenses). Representou o início do garantismo e o surgimento das primeiras Constituições dirigentes.

1.4.7. Constitucionalismo Contemporâneo (Séc. XX a séc. XXI)

Caracteriza-se pela consolidação da existência de Constituições garantistas, calcadas na defesa dos direitos fundamentais igualitários, sociais e solidários. As disposições constantes nas Constituições têm reafirmada sua força normativa destacada em relação às prescrições de outras fontes jurídicas (leis e atos estatais). Esse período é marcado pelas constituições dirigentes, que prescrevem programas a serem implementados pelos Estados, normalmente por meio de normas programáticas. Vale destacar que esse período acabou manchado por algumas constituições criadas apenas para justificar o exercício de um Poder não democrático, a exemplo da Carta Polaca de 1937, que sustentou a Era Vargas no Brasil, e que faz parte do que se denomina **constitucionalismo semântico**, uma vez que se busca extrair da Constituição apenas os significados que possam reconhecer a tomada e manutenção de Poder por regimes autoritários.

1.4.8. Supremacia Constitucional

A noção de supremacia da Constituição é oriunda de dois conceitos essenciais: 1. a ideia de superioridade do Poder Constituinte sobre as instituições jurídicas vigentes; e 2. a distinção entre Constituições Rígidas e Flexíveis. Nesse sentido, a supremacia prega que as normas constitucionais representam o paradigma máximo de validade do ordenamento jurídico, de modo que todas as demais normas são hierarquicamente inferiores a ela. Na pirâmide normativa de Hans Kelsen a Constituição está no ápice e as demais normas estão abaixo dela (relação de compatibilidade vertical).

1.4.9. Componentes da Constituição Federal de 1988

a) Preâmbulo: designa o texto introdutório à Constituição. Segundo posição exarada pelo STF no bojo da ADI 2.076, julgada em 2002, o preâmbulo da Constituição da República não tem força normativa, figurando como mero vetor interpretativo. Em seu voto, Celso de Mello sustentou que o preâmbulo não se situa no âmbito do direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. Ademais, ele conteria proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Constituição Federal.

Quanto à natureza jurídica do preâmbulo, a posição do STF filia-se à tese da irrelevância jurídica, afastando-se da tese da plena eficácia (que defende ter o preâmbulo a mesma eficácia das normas que constam da parte articulada da CF) e da tese da relevância jurídica indireta (para a qual o preâmbulo é parte da Constituição, mas não é dotado das mesmas características normativas da parte articulada). Por essa razão, também não serve de parâmetro para controle de constitucionalidade.

b) Corpo ou articulado: é a parte densa da Constituição que se encontra disposta em artigos e que tem vigência perene, ou seja, que tendem a vigorar e ter eficácia por um longo espaço de tempo. Refere-se aos Títulos I a X da CF, compostos pelos artigos 1º a 250.

- c) **ADCT:** trata-se do ato das disposições constitucionais transitórias, composto por normas de eficácia exaurível. Exaurível porque seus dispositivos tendem a ter eficácia temporária, pois são normas que servem apenas à transição e depois perdem a função.

Assim, o ADCT é a parte da Constituição destinada a realizar a transição do regime constitucional anterior para o atual. Esse posicionamento do STF serviu para definir que a invocação à proteção de Deus, constante do Preâmbulo da Constituição da República vigente, somente denota inspiração do constituinte, não violando a liberdade religiosa que permeia o Estado brasileiro.

1.5. Elementos das Constituições

- **Elementos Orgânicos:** regulam a estrutura do Estado e do Poder.
- **Elementos Limitativos:** referem-se aos direitos fundamentais, que limitam a atuação do Estado, protegendo o povo.
- **Elementos Sócio-ideológicos:** revelam o compromisso do Estado em equilibrar os ideais liberais e sociais ao longo do Texto Constitucional.
- **Elementos de Estabilização Constitucional:** asseguram a solução de conflitos institucionais entre Poderes, e também protegem a integridade do Estado e da própria Constituição.
- **Elementos Formais de Aplicabilidade:** referem-se às regras de interpretação e aplicação da Constituição, a exemplo do preâmbulo, do ADCT, e a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais.

1.6. Bloco de Constitucionalidade

O bloco de constitucionalidade (ideia de Louis Favoreu, mas desenvolvida por Canotilho e consagrada nas ADIs 595 e 514, pelo Ministro Celso de Mello) consiste no conjunto de normas materialmente constitucionais, que até servem de paradigma para controle de constitucionalidade, mas que, não necessariamente, integram formalmente a Constituição, a exemplo dos tratados internacionais de direitos humanos aprovados de acordo com o regramento do art. 5º, § 3º, da CF.

1.7. Convenções Constitucionais

“(…) consistem em acordos, implícitos ou explícitos, entre as várias forças políticas, sobre o comportamento a adotar para se dar execução ou actuação a determinadas normas constitucionais, legislativas ou regimentais.” Esses acordos não necessariamente criam normas solenes, mas tem força material, apresentando-se como verdadeiras limitações aos poderes constituídos. (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2007).

1.8. Normas, Postulados Normativos, Princípio e Regras

- **Normas Jurídicas de Primeiro Grau (Princípios e Regras):** os Princípios são mandados de otimização que impõem a promoção de um fim, na maior medida possível, com abstração e generalidade, enquanto as Regras prescrevem comportamentos imediatos, de modo mais completo e preciso.

- **Normas Jurídicas de Segundo Grau/Postulados Normativos (Humberto Ávila):** situam-se num plano distinto daquele das normas cuja aplicação estruturam. A violação deles consiste na não interpretação de acordo com sua estruturação. Não impõem a promoção de um fim, mas, em vez disso, estruturam a aplicação do dever de promover um fim. Não prescrevem imediatamente comportamentos, mas modos de raciocínio e de argumentação relativamente a normas que indiretamente prescrevem comportamentos.

1.9. Colisão de Direitos Fundamentais

A colisão ocorrida em âmbito constitucional não pode ser considerada na mesma perspectiva do conflito entre leis (também chamadas de “regras”), ou seja, como um “conflito aparente de normas” para cuja solução seriam utilizados os critérios cronológico, hierárquico ou da especialidade, na forma do “tudo ou nada” (“all or nothing”), em que só se aplica um documento normativo daqueles que aparentemente conflitavam. Essa solução é inaplicável aos princípios, que não se sujeitam a esses critérios apontados pela doutrina, tampouco podem ser afastados um em razão de outro. Assim, em toda colisão de princípios deve ser respeitado o núcleo intangível dos direitos fundamentais concorrentes, mas sempre se deve chegar a uma posição em que um prepondere sobre outro (mas, sem eliminá-lo). A colisão deve ser resolvida por concordância prática (Konrad Hesse), com aplicação do princípio da proporcionalidade (tradição alemã) ou pela dimensão de peso e importância (Ronald Dworkin), com aplicação do princípio da razoabilidade (tradição norte-americana).

1.10. Existência, validade e eficácia das Normas Constitucionais

- **Existência:** as normas constitucionais existentes são aquelas que cumpriram com as etapas que logicamente antecedem a sua criação. Ex.: uma lei existe depois de ter passado por todos os trâmites de um projeto de lei.
- **Validade:** para Hans Kelsen, toda norma constitucional retira seu fundamento de validade de outra norma hierarquicamente superior. Considerando-se que as normas constitucionais são as hierarquicamente mais graduadas de uma ordem constitucional, faltaria uma norma superior a elas. Mas, para resolver esse problema, Kelsen inseriu em sua teoria a figura da norma hipotética fundamental, um pressuposto lógico e inquestionável para que seu raciocínio faça sentido. Assim, tem-se que as normas constitucionais retiram seu fundamento de validade da norma hipotética fundamental ou, em uma segunda análise, elas podem ser tomadas como as próprias normas hipotéticas fundamentais que, num primeiro momento, têm suas validades inquestionáveis, uma vez que normas pressupostas.
- **Eficácia:** trata-se da aptidão que a norma constitucional tem (ou pode ter) para gerar efeitos concretos, práticos.

1.11. Classificação das Normas Constitucionais quanto à eficácia

No que tange à eficácia, segundo classificação de José Afonso da Silva, as normas constitucionais podem ser: plenas, contidas e limitadas.

Normas de eficácia plena são aquelas dotadas de aplicabilidade direta, imediata e integral, pois não necessitam de lei infraconstitucional para torná-las aplicáveis e nem admitem lei infraconstitucional que lhes restrinja o conteúdo. Em outras palavras: elas trazem todo o conteúdo necessário para a sua materialização prática. São entendidas como de aplicabilidade direta, imediata e integral, pois não necessitam de lei infraconstitucional. Exemplo: Brasília é a Capital Federal (art. 18, § 1º, da CF).

Normas de eficácia contida ou restrigível são aquelas que têm aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, pois admitem que seus conteúdos sejam restringidos por normas infraconstitucionais, o que ocorre, por exemplo, com o enunciado que garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII, da CF). Para ilustrar: a função de advogado, somente pode ser exercida atendida a qualificação profissional de ser bacharel em direito, aprovado no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 8º, IV, da Lei 8.906/94).

Normas de eficácia limitada ou reduzida são aquelas que possuem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida (não direta, não imediata e não integral), pois exigem norma infraconstitucional para que se materializem na prática. Entretanto, apesar de não se realizarem sozinhas na prática, elas são dotadas de eficácia jurídica, pois revogam as leis anteriores com elas incompatíveis; vinculam o legislador, de forma permanente, à sua realização; condicionam a atuação da administração pública e informam a interpretação e aplicação da lei pelo Poder Judiciário. Elas podem ser de princípio programático ou princípio institutivo.

As **normas de eficácia limitada de princípio programático** (também referidas apenas como normas programáticas) são aquelas que não regulam diretamente interesses ou direitos nelas consagrados, mas se limitam a traçar alguns preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado. Podem-se citar como exemplos os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, da CF), a estruturação da política agrícola brasileira (art. 187 da CF), e a determinação de organização de um regime de colaboração dos sistemas de ensino dos Entes da Federação (art. 211 da CF).

Já as **normas de eficácia limitada de princípio institutivo** são aquelas responsáveis pela estruturação do Estado como, por exemplo, a norma segundo a qual os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar (art. 18, § 2º, da CF).

Classificação das normas constitucionais quanto à eficácia	1. Eficácia Plena	
	2. Eficácia Contida	
	3. Eficácia Limitada	a) Princípio Programático (Programáticas) b) Princípio Institutivo

1.12. Classificação das normas materialmente constitucionais (segundo Luís Roberto Barroso)

As normas materialmente constitucionais (que organizam o exercício do poder político, definem direitos fundamentais, estabelecem princípios, e traçam fins públicos a serem

alcançados) podem ser classificadas em: **a) normas constitucionais de organização; b) normas constitucionais definidoras de direitos e; c) normas constitucionais programáticas.**

- **Normas constitucionais de organização:** estruturam e disciplinam o poder político. Ex.: Forma de Estado (art. 1º da CF), Forma de Governo (art. 1º da CF) e Divisão Orgânica do Poder (art. 2º da CF).
- **Normas constitucionais definidoras de direitos:** geram direitos subjetivos de natureza positiva ou negativa, exigindo o distanciamento ou a aproximação do Estado. Ex.: Direitos Individuais (art. 5º da CF); Direitos Sociais (art. 6º e ss. da CF) e; Direitos Políticos (art. 14 e ss. da CF).
- **Normas constitucionais programáticas:** estabelecem finalidades a serem perseguidas pelo Estado. Ex.: Redução das Desigualdades Sociais e Regionais (art. 170, II, da CF); apoio à cultura (art. 215 da CF) e; c) fomento às práticas desportivas (art. 217 da CF).

1.13. Eficácia dos Princípios Constitucionais (segundo Luís Roberto Barroso)

- **Eficácia direta (positiva ou simétrica):** princípio incide da mesma forma que uma regra, por subsunção de um fato ao seu conteúdo normativo. Ex.: ação afirmativa (fato) que se amolda à isonomia (princípio).
- **Eficácia interpretativa:** o princípio atua como um vetor, orientando o sentido e o alcance de outras normas jurídicas. Ex.: na união estável homoafetiva, entre aplicar-se a teoria da sociedade de fato ou determinar-se a extensão das regras da união estável, o princípio da isonomia orienta para a equiparação à união estável.
- **Eficácia negativa:** o princípio imprime uma paralisação a qualquer norma que viole o seu conteúdo. Ex.: se Edital limitar a 40 anos a idade para concurso de juiz de direito, o princípio da isonomia tem o condão de paralisar o ato convocatório e organizatório do certame.

1.14. Classificação dos princípios constitucionais (segundo José Afonso da Silva)

- **Princípios Constitucionais Sensíveis:** são aqueles que devem ser observados, sob pena de intervenção federal, consoante art. 34, II, da CF.
- **Princípios Constitucionais Extensíveis:** são aqueles que trazem as normas de organização que a Constituição Federal estendeu aos Estados-membros, a exemplo do art. 6º da CF.
- **Princípios Constitucionais Estabelecidos:** são aqueles que limitam a autonomia organizatória do Estado, a exemplo do art. 37 da CF.

2. CONSTITUIÇÃO: SENTIDO SOCIOLÓGICO; SENTIDO POLÍTICO; SENTIDO JURÍDICO; CONCEITO, OBJETOS E ELEMENTOS.

- **Constituição Sociológica** (Ferdinand Lassalle – 1862): é aquela que deve traduzir a soma dos fatores reais de poder que rege determinada nação, sob pena de se tornar mera folha de papel escrita, que não corresponda à Constituição real.

- **Constituição Política** (Carl Schmitt – 1928): é aquela que decorre de uma decisão política fundamental, e se traduz na estrutura do Estado e dos Poderes, e na presença de um rol de direitos fundamentais. As normas que não traduzirem a decisão política fundamental não serão constituição propriamente dita, mas meras leis constitucionais.
- **Constituição Material**: é o arcabouço de normas que tratam da organização do poder, da forma de governo, da distribuição da competência, dos direitos da pessoa humana, considerados os sociais e individuais, do exercício da autoridade, ou seja, trata da composição e do funcionamento da ordem política. Tem relação umbilical com a Constituição Política de Carl Schmitt.
- **Constituição Jurídica** (Hans Kelsen – 1934): é aquela que se constitui em norma hipotética fundamental pura, que traz fundamento transcendental para sua própria existência (sentido lógico-jurídico), e que, por se constituir no conjunto de normas com mais alto grau de validade, deve servir de pressuposto para a criação das demais normas que compõem o ordenamento jurídico (sentido jurídico-positivo).
- **Constituição Culturalista** (Michele Ainis – 1986): é aquele que representa o fato cultural, ou seja, que disciplina as relações e direitos fundamentais pertinentes à cultura, tais como a educação, o desporto, e a cultura em sentido estrito.
- **Constituição Aberta** (Peter Haberle – 1975): é aquela interpretada por todo o povo em qualquer espaço, e não apenas pelos juristas, no bojo dos processos.
- **Constituição Pluralista** (Gustavo Zagrebelsky): não é nem um mandato nem um contrato. É aquela dotada de princípios universais, segundo as pretensões acordadas pelas “partes”. Caracteriza-se pela capacidade de oferecer respostas adequadas ao nosso tempo ou, mais precisamente, da capacidade da ciência constitucional de buscar e encontrar essas respostas na constituição.
- **Constituição Simbólica (Marcelo Neves – 1994)**: é aquela que traz uma grande enunciação de direitos e valores sociais que não passam de álibis ou argumentos dilatórios frente à falta de efetividade prática do que se preceitua.
- **Constituição transversal, multinível ou multilevel (Marcelo Neves)**: traduz a ideia de uma Constituição que pode se formar para além das fronteiras de um Estado Nacional, em um contexto de transconstitucionalismo. A ideia da Constituição transversal se liga com a União Europeia, na medida em se passou a cogitar a existência de uma Constituição Europeia, documento que teria aptidão para resolver problemas envolvendo diferentes povos e culturas. Esse tipo de Constituição também pode ser apelidada de multinível ou *multilevel*.

3. NEOCONSTITUCIONALISMO

3.1. Neoconstitucionalismo (Séc. XX e séc. XXI)

Como um aprimoramento do Constitucionalismo Contemporâneo, prega a importância destacada da moral e dos valores sociais, garantidos predominantemente por meio de princípios. Não se conforma com as normas programáticas e as constituições dirigentes,

afirmando que as Constituições devem ser dotadas de força normativa. Para conferir normatividade à Constituição, destaca o Poder Judiciário como garantidor, colocando a atividade legislativa em segundo plano. Em resumo: trabalha com a ideia de extração da máxima efetividade do Texto Constitucional, pois a Constituição deve ocupar o centro do sistema jurídico.

Segundo **Ana Paula de Barcellos** (*“Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas”*, disponível em www.mundojuridico.adv.br), **o Neoconstitucionalismo tem as seguintes características:**

CARACTERÍSTICAS DO NEOCONSTITUCIONALISMO	
1) Do ponto de vista metodológico-formal	<p>a) Normatividade da Constituição: todas as disposições constitucionais são normas jurídicas;</p> <p>b) Superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica: o que se dá por meio de constituições rígidas;</p> <p>c) Centralidade da Constituição nos sistemas jurídicos: os demais ramos do Direitos devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição.</p>
2) Do ponto de vista material	<p>a) Incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais;</p> <p>b) Expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional: envolve as colisões reais e aparentes entre regras e princípios (conflitos específicos) e o papel da Constituição (conflito geral). Esse conflito geral sobre o papel da constituição divide os autores em duas correntes.</p>
3) Correntes sobre o papel da Constituição no Neoconstitucionalismo, segundo Ana Paula de Barcellos	<p>a) Percepção/Visão Substancialista: cabe à Constituição impor ao cenário político um conjunto de decisões valorativas que se consideram essenciais e consensuais.</p> <p>b) Percepção/Visão Procedimentalista: cabe à Constituição apenas garantir o funcionamento adequado do sistema de participação democrático, ficando a cargo da maioria, em cada momento histórico, a definição de seus valores e de suas políticas.</p>

3.1.1. Correntes sobre o papel da Constituição no Neoconstitucionalismo, segundo Ana Paula de Barcellos

- **Percepção/Visão Substancialista:** cabe à Constituição impor ao cenário político um conjunto de decisões valorativas que se consideram essenciais e consensuais.
- **Percepção/Visão Procedimentalista:** cabe à Constituição apenas garantir o funcionamento adequado do sistema de participação democrático, ficando a cargo da maioria, em cada momento histórico, a definição de seus valores e de suas políticas.
- **Transconstitucionalismo:** ideia segundo a qual os ordenamentos jurídicos de vários Estados devem dialogar e ser aplicados em conjunto para a obtenção de soluções práticas de natureza constitucional. Tem como premissa a insuficiência das ordens nacionais ou locais para solucionar os complexos problemas de uma sociedade multicêntrica. O transconstitucionalismo também é conhecido como **constitucionalismo de níveis múltiplos, multinível ou multiplex**. No Brasil, o início do

desenvolvimento dos estudos sobre o transconstitucionalismo é atribuído a **Marcelo da Costa Pinto Neves**, que defendeu tese acadêmica sobre a temática no ano de 2009.

- **Pós-positivismo:** supera e aprimora os clássicos pensamentos jusnaturalista e positivista. Ao mesmo tempo em que admite a importância de um direito claro e objetivo (positivismo jurídico), reconhece o valor da filosofia, da moral, da política e da ética para a compreensão e realização do direito (jusnaturalismo). Luís Roberto Barroso defende que o pós-positivismo é o fundamento do neoconstitucionalismo, bem como o marco filosófico das transformações do direito constitucional contemporâneo.
- **Neopositivismo:** não se confunde com o pós-positivismo. Em verdade, se trata da reação a uma forma de positivismo bem antiga, o positivismo sociológico, segundo o qual, o direito precisa estar próximo do meio social, envolto a ideias de paz, harmonia, interesse público e felicidade, o que exigia uma atividade criativa dos seus aplicadores. O grande nome do neopositivismo foi Hans Kelsen. A novidade (“neo”) impressa por Kelsen ao positivismo sociológico consistiu na cientificidade. O autor buscou a compreensão sobre a estrutura lógica do direito visto como um sistema, que teria o condão de explicar a ordenação de normas jurídicas em qualquer ordenamento jurídico do mundo. Por essa razão, Hans Kelsen se concentrou na forma em detrimento da essência. Cronologicamente, o neopositivismo sucedeu o positivismo sociológico e antecedeu o pós-positivismo.
- **Constituição transversal:** traduz a ideia de uma Constituição que pode se formar para além das fronteiras de um Estado Nacional, em um contexto de transconstitucionalismo. A ideia da Constituição transversal se liga com a União Europeia, na medida em se passou a cogitar a existência de uma Constituição Europeia, documento que teria aptidão para resolver problemas envolvendo diferentes povos e culturas. Esse tipo de Constituição também pode ser apelidada de multinível ou *multilevel*.

No Brasil, o início do desenvolvimento dos estudos sobre o transconstitucionalismo é atribuído a **Marcelo da Costa Pinto Neves**, que defendeu tese acadêmica sobre a temática no ano de 2009.

4. HERMENÊUTICA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

4.1. Métodos de Interpretação Constitucional

- **Método Jurídico ou Hermenêutico Clássico (Ernest Forsthoff):** parte de uma Tese da Identidade que existiria entre a Constituição e as demais leis, ou seja, se a constituição é uma lei, não há porque criar-se um método específico para interpretá-la. Ele se vale basicamente dos seguintes elementos: a) genético (origem do ato); b) gramatical ou filológico (análise textual e literal); c) histórico (momento e contexto de criação do ato); d) lógico (não contradição); e) sistemático (análise do todo ou conjunto); f) teleológico (finalidade social do ato).