

Conselho Regional de Medicina Veterinária do  
Estado do Rio Grande do Norte

# CRMV-RN

Agente Fiscal

MA100-19

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.  
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo [sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br).

## **OBRA**

Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado do Rio Grande do Norte - CRMV-RN

Agente Fiscal

Edital Nº 1, de 20 de Maio de 2019

## **AUTORES**

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco  
Noções de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto  
Raciocínio Lógico e Matemático - Profº Bruno Chieriegatti e João de Sá Brasil  
Atualidades - Profª Leticia Veloso  
Legislação e Ética na Administração - Profª Silvana Guimarães  
Noções de Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti  
Noções de Direito Constitucional - Profª Bruna Pinotti  
Legislação - Adaptação Interna

## **PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO**

Elaine Cristina  
Leandro Filho  
Karina Fávaro

## **DIAGRAMAÇÃO**

Thais Regis  
Danna Silva

## **CAPA**

Joel Ferreira dos Santos



[www.novaconcursos.com.br](http://www.novaconcursos.com.br)

[sac@novaconcursos.com.br](mailto:sac@novaconcursos.com.br)

# APRESENTAÇÃO

## PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%\*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

\*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

## CURSO ONLINE



### PASSO 1

Acesse:

[www.novaconcursos.com.br/passaporte](http://www.novaconcursos.com.br/passaporte)



### PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

\*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

**Ex: JN001-19**



### PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



# SUMÁRIO

## LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos de gêneros variados.....	01
Reconhecimento de tipos e gêneros textuais.....	03
Domínio da ortografia oficial.....	04
Domínio dos mecanismos de coesão textual.....	13
Emprego de elementos de referência, substituição e repetição, de conectores e de outros elementos de sequenciação textual.....	13
Emprego de tempos e modos verbais.....	15
Domínio da estrutura morfosintática do período.....	28
Emprego das classes de palavras.....	28
Relações de coordenação entre orações e entre termos da oração.....	28
Relações de subordinação entre orações e entre termos da oração.....	28
Emprego dos sinais de pontuação.....	60
Concordância verbal e nominal.....	63
Regência verbal e nominal.....	70
Emprego do sinal indicativo de crase.....	76
Colocação dos pronomes átonos.....	78
Reescrita de frases e parágrafos do texto.....	86
Significação das palavras.....	86
Substituição de palavras ou de trechos de texto.....	86
Reorganização da estrutura de orações e de períodos do texto.....	86
Reescrita de textos de diferentes gêneros e níveis de formalidade.....	92
Correspondência oficial (conforme Manual de Redação da Presidência da República).....	92
Aspectos gerais da redação oficial.....	92
Finalidade dos expedientes oficiais.....	92
Adequação da linguagem ao tipo de documento.....	92
Adequação do formato do texto ao gênero.....	92

## NOÇÕES DE INFORMÁTICA

Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática: tipos de computadores, conceitos de hardware e de software, instalação de periféricos.....	01
Edição de textos, planilhas e apresentações (ambiente Microsoft Office, versões 2010, 2013 e 365).....	06
Noções de sistema operacional (ambiente Windows, versões 7, 8 e 10).....	35
Redes de computadores: conceitos básicos, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e intranet.....	42
Programas de navegação: Mozilla Firefox e Google Chrome.....	42
Programa de correio eletrônico.....	42
Sítios de busca e pesquisa na Internet.....	42
Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.....	57
Segurança da informação: procedimentos de segurança.....	57
Noções de vírus, worms e pragas virtuais.....	59
Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, antispyware etc.).....	59

# SUMÁRIO

Procedimentos de backup.....	63
------------------------------	----

## RACIOCÍNIO LÓGICO E MATEMÁTICO

Operações, propriedades e aplicações (soma, subtração, multiplicação, divisão, potenciação e radiciação).....	01
Princípios de contagem e probabilidade. Arranjos e permutações. Combinações.....	22
Conjuntos numéricos (números naturais, inteiros, racionais e reais) e operações com conjuntos.....	29
Razões e proporções (grandezas diretamente proporcionais, grandezas inversamente proporcionais, porcentagem, estatística, regras de três simples e compostas).....	32
Equações e inequações.....	50
Sistemas de medidas. Volumes.....	55
Compreensão de estruturas lógicas.....	60
Lógica de argumentação (analogias, inferências, deduções e conclusões).....	70
Diagramas lógicos.....	71

## ATUALIDADES

Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como recursos hídricos, segurança, transportes, política, economia, sociedade, educação, saúde, cultura, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável e ecologia.....	01
--	----

## LEGISLAÇÃO E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ética e função pública. Ética no setor público .....	01
Lei nº 8.429/1992 e suas alterações .....	06
Lei nº 9.784/1999 e suas alterações (Processo administrativo) .....	15
Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011 .....	25
Decreto nº 7.724/2011 .....	27

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios. ....	01
Organização administrativa do Estado. Administração direta e indireta.....	04
Agentes públicos: espécies e classificação, poderes, deveres e prerrogativas, cargo, emprego e função públicos....	07
Poderes administrativos.....	19
Atos administrativos: conceitos, requisitos, atributos, classificação, espécies e invalidação.....	23
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo, controle judicial, controle legislativo.....	30
Responsabilidade civil do Estado.....	35

# SUMÁRIO

## NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição. Conceito, classificações, princípios fundamentais .....	01
Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos .....	03
Administração Pública. Disposições gerais, servidores públicos .....	07

## LEGISLAÇÃO

Lei nº 5.517/1968 (dispõe sobre o exercício da profissão de médico veterinário e cria os conselhos federais e regionais de medicina veterinária) .....	01
Lei nº 5.550/1968 (dispõe sobre o exercício da profissão de Zootecnista) .....	05
Lei nº 6.839/1980 (dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões. ....	05
Lei nº 3.268 de 30 de novembro de 1957 (dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências) ....	06
Lei nº 11.000/2004 (altera dispositivos da Lei nº 3.268/1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências) .....	09
Decreto nº 64.704/1969 (aprova o regulamento do exercício da profissão de médico-veterinário e dos conselhos de medicina veterinária) .....	09
Decreto nº 69.134/1971 (dispõe sobre o registro das entidades que menciona no conselho de medicina veterinária, e dá outras providências) .....	15
Decreto nº 5.053 de 22 de abril de 2004 (aprova o regulamento de fiscalização de produtos de uso veterinário e dos estabelecimentos que os fabriquem ou comerciem, e dá outras providências) .....	17
Decreto lei nº 467/1969 (dispõe sobre a fiscalização de produtos de uso veterinário, dos estabelecimentos que os fabriquem e dá outras providências) .....	37
Decreto nº 3.688/1941 (Lei das contravenções penais) .....	39
Resolução nº 1071/2014 (dispõe sobre a normatização de documentos emitidos pelos serviços veterinários de clínica e cirurgia destinados aos animais de companhia, com relação a declarações, atestados, autorizações e/ou solicitações dos responsáveis pelos animais submetidos a procedimentos) .....	47
Resolução nº 1069/2014 (dispõe sobre diretrizes gerais de responsabilidade técnica em estabelecimentos comerciais de exposição, manutenção, higiene estética e venda ou doação de animais, e dá outras providências) ..	48
Resolução nº 1015/2012 (conceitua e estabelece condições para o funcionamento de estabelecimentos médico veterinário de atendimento a pequenos animais e dá outras providências) .....	50
Resolução nº 1041/2013 (dispõe sobre a inscrição, registro, cancelamento e movimentação de pessoas física e jurídica, no âmbito da autarquia, e dá outras providências) .....	53
Resolução nº 896/2008 (institui penalidades por descumprimento de legislação que rege o sistema CFMV/CRMVs e dá outras providências) .....	60
Resolução nº 878/2008 (Regulamenta a fiscalização de pessoas jurídicas cujas atividades compreendam a prestação de serviços de estética, banho e tosa e dá outras providência) .....	61
Resolução nº 683/2001 (institui a regulamentação para concessão da "anotação de responsabilidade técnica" no âmbito de serviços inerentes à profissão de médico veterinário) .....	62
Resolução nº 682/2001 (fixa valores de multas, e dá outras providências) .....	63
Resolução nº 672/2000 (fixa normas de fiscalização de procedimentos administrativos, e dá outras providências) .....	65
Resolução nº 582/1991 (dispõe sobre a responsabilidade profissional (técnica) e dá outras providências) .....	67

# SUMÁRIO

Resolução nº 647/1998 (dispõe sobre funcionamento de registro de empresas de Planos de saúde animal e dá outras providências) .....	67
Resolução nº 780/2004 (estabelece critérios para normatizar a publicidade no âmbito da Medicina Veterinária, conceituando os procedimentos para divulgação de temas de interesse médico-veterinário e dá outras providências) .....	68
Resolução nº 831/2006 (dispõe sobre o Exercício da Responsabilidade Técnica pelos laboratórios, exames laboratoriais e emissão de laudos essenciais ao exercício da Medicina Veterinária) .....	69
Resolução nº 962/2010 (normatiza os Procedimentos de Contracepção de Cães e Gatos em Programas de Educação em Saúde, Guarda Responsável e Esterilização Cirúrgica com a Finalidade de Controle Populacional) .....	69
Resolução nº 1069/2014 (dispõe sobre Diretrizes Gerais de Responsabilidade Técnica em estabelecimentos comerciais de exposição, manutenção, higiene estética e venda ou doação de animais, e dá outras providências)..	71
Resolução nº 1071/2014 (dispõe sobre a normatização de documentos emitidos pelos serviços veterinários de clínica e cirurgia destinados aos animais de companhia, com relação a declarações, atestados, autorizações e/ou solicitações dos responsáveis pelos animais submetidos a procedimentos) .....	72
Resolução nº 1138/2016 (aprova o Código de Ética do Médico Veterinário) .....	73
Resolução nº 1165/2017 (dispõe sobre Anotação de Responsabilidade Técnica e registro de profissionais e de estabelecimentos de cultivo e manutenção de organismos aquáticos) .....	78
Resolução nº 1177/2017 (enquadra as entidades obrigadas a registro ou cadastro no Sistema CFMV/CRMVs, revoga a Resolução CFMV nº 592, de 26 de junho de 1992, e dá outras providências) .....	80
Resolução nº 1178/2017 (dispõe sobre a responsabilidade técnica em estabelecimentos que criem ou utilizem animais em atividades de pesquisa ou ensino) .....	82
Resolução nº 1193/2017 (dispõe sobre procedimentos para registro e Anotação de Responsabilidade Técnica para estabelecimentos de produtos de abelhas e derivados) .....	83

# ÍNDICE

## NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios.....	01
Organização administrativa do Estado. Administração direta e indireta.....	04
Agentes públicos: espécies e classificação, poderes, deveres e prerrogativas, cargo, emprego e função públicos.....	07
Poderes administrativos.....	19
Atos administrativos: conceitos, requisitos, atributos, classificação, espécies e invalidação.....	23
Controle e responsabilização da administração: controle administrativo, controle judicial, controle legislativo.....	30
Responsabilidade civil do Estado.....	35



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

### 1. Estado, Governo, e Administração Pública

Para compreender melhor o âmbito do estudo do ramo de direito administrativo, é imprescindível compreender as noções e diferenças entre Estado, Governo, e Administração Pública. Muitas vezes utilizamos esses três termos como sinônimos, ainda que de forma errônea. Isso ocorre porque os três têm um ponto em comum, que é o fato de estarem inseridos no Poder Executivo, mas que não se confundem entre si.

#### 1.1 Estado: Conceito, Natureza, Elementos e Poderes

Utilizamos o termo “Estado” para descrever uma forma de governo sobre um povo em específico, situado em um determinado território. O Estado possui natureza essencialmente política, com clara densidade cultural e reflexos jurídicos por toda a sociedade que se subordina ao mesmo, sendo considerado pessoa jurídica de direito público, com poderes e prerrogativas especiais para a persecução de determinados fins.



#### #FicaDica

O conceito apresentado possui o que a doutrina denomina de elementos essenciais do Estado. Embora não haja uma uniformidade em relação aos mesmos, o certo é que podemos distinguir cada Estado baseado em, no mínimo, três elementos: governo, povo e território. Trata-se de assunto que aparece em muitas questões de concursos que podem confundir o candidato.

Sobre os **elementos do Estado**, povo é um conjunto de cidadãos (natos e naturalizados) vinculados a um regime jurídico do Estado, formando uma entidade jurídica. Território é a base física, uma parte do globo em que o Estado pode exercer seu poder, servindo de limite a sua jurisdição e fornecendo-lhe recursos materiais. Governo (ou soberania) é o exercício do poder do Estado, interna e externamente, conferindo-lhe a sua autodeterminação. Não confundir com a composição do Estado, que é a sua divisão interna com base na sua forma confederativa. No caso do Estado brasileiro, este é composto pela União, Estados, Municípios, e Distrito Federal. Atualmente não há mais nenhum Território Federal, pois os remanescentes foram transformados em outros entes federativos, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos **Poderes do Estado**, primeiramente deve-se conceituar o que vem a ser um Estado de Direito, pois só podemos falar em separação dos poderes quando estamos diante de um Estado que se subordina a sua

vontade à ordem legal. A necessidade da construção de um Estado de Direito surge durante o Absolutismo (meados do século XVI e XVII), época em que o Poder Político estava concentrado nas mãos de uma única pessoa, o Monarca, e o Estado agia segundo a sua vontade, gerando em gravíssimas violações aos direitos e liberdades de seus súditos. A necessidade de controlar o Estado, impedindo-o de praticar tais abusos fez com que, durante a Revolução Francesa, surge as noções do Estado de Direito e da Separação dos Poderes.

A divisão dos Poderes que temos no Estado brasileiro segue o modelo apresentado por Montesquieu durante a referida época. Assim, o Estado de Direito possui três Poderes ou Funções: Executivo, Legislativo, e Judiciário. O Poder Legislativo é encarregado de criar as leis e demais normas legais, válidas para todos, inclusive para o próprio Estado. O Poder Executivo tem como sua principal função dar fiel execução às leis criadas pelo Legislativo, bem como o exercício da funções política e administrativa do Estado. Por fim, ao Poder Judiciário compete o exercício da jurisdição, dirimindo os conflitos de ordem jurídica que pairam sobre a sociedade. Para tanto, utiliza-se de diversos institutos de grande importância para o exercício da jurisdição, como o devido processo legal, o exercício do contraditório e ampla defesa, entre outros.

Importante mencionar que as principais características dos Três Poderes do Estado é que estes são independentes e harmônicos entre si. Os Poderes são independentes, pois cada um apresenta sua própria esfera de competência e que, em regra, não admite sobreposição de um sobre o outro. Ao mesmo tempo, são também harmônicos uma vez que atuam de forma conjunta, em cooperação para perseguir os interesses estatais, o respeito aos direitos dos cidadãos, e a garantia dos direitos fundamentais.



### EXERCÍCIO COMENTADO

#### 1. (PREFEITURA DE MACAPÁ-AP – SOCIÓLOGO – FCC – 2018)

Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma “República Federativa”. Esse termo exprime, respectivamente:

- a) a forma de governo e a forma de Estado.
- b) o sistema de governo e a forma de governo.
- c) a forma de Estado e o sistema de governo.
- d) a forma de Estado e a forma de governo.
- e) o sistema eleitoral e o sistema de governo.

**Resposta: Letra A.** A Constituição Federal apresenta toda a forma estrutural do Estado brasileiro, sendo considerada sua espinha dorsal. Com a sua leitura, podemos identificar elementos como a forma de Estado, a forma de governo, e o sistema de governo. Forma de Estado diz respeito à sua estruturação física, podendo ser Federação ou Confederação. Forma de governo diz respeito à titularidade do patrimônio público, se pertence a uma família real (Monarquia), ou se pertence ao povo (República). Por fim, sistema de governo diz respeito a forma em que o povo elege seus governan-

tes, podendo haver uma total divisão de competências entre o Poder Legislativo e o Executivo (Presidencialismo), ou uma cooperação desses dois Poderes para tomar decisões políticas (Parlamentarismo).

## 1.2 Governo: Conceito e Classificação

Já mencionamos que Governo é um dos elementos que estruturam o Estado. Trata-se da cúpula diretiva do mesmo, responsável pela condução dos interesses estatais e pelo exercício do poder político, podendo ter sua composição modificada mediante o período das eleições. São pessoas integrantes do Governo, o Presidente da República, os Deputados, Senadores, Prefeitos, Vereadores, e etc.

Não há uma unanimidade quanto à classificação das formas de governo. Aristóteles costumava dividir os governos em dois grupos: os governos puros e perfeitos, como a Monarquia, a Aristocracia, e a Democracia; e o grupo dos governos impuros e imperfeitos, como a Tirania, a Oligarquia e a Demagogia, considerados antíteses dos governos puros. Maquiavel, por sua vez, classifica todas as formas de governo em apenas duas espécies: Monarquia e República, podendo ser subdividida em diversas espécies. Kelsen, por sua vez, também divide as diversas espécies de governo em dois grandes grupos: os governos democráticos, com participação popular na tomada de decisões, e os governos autocráticos, em que há ausência dessa participação popular.

## 1.3 Administração Pública: conceito, princípios e organização.

Administração Pública, outro ente que integra o Poder Executivo, é o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, podendo estar presentes inclusive nos Poderes Legislativo e Judiciário, como parte de suas funções atípicas. Percebe-se que a função administrativa não possui natureza política e, por isso mesmo, a Administração Pública não se confunde com Governo.

Quanto à etimologia da palavra, “Administração Pública” é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua **acepção subjetiva, orgânica e formal**, a Administração Pública confunde-se com a pessoa de seus agentes, órgãos, e entidades públicas que exercem a função administrativa. Já na **acepção objetiva e material** da palavra, podemos definir a administração pública (alguns doutrinadores preferem colocar a palavra em letras minúsculas para distinguir melhor suas concepções), como a atividade estatal de promover concretamente o interesse público. Também podemos dividir, na acepção material, em administração pública *lato sensu* e *stricto sensu*. Em sentido amplo, abrange não somente a função administrativa, como também a função política, incluindo-se nela os órgãos governamentais. Em sentido estrito, administração pública envolve apenas a função administrativa em si.

Os princípios que regem a atividade da Administração Pública são vastos, podendo estar explícitos em norma positivada, ou até mesmo implícitos, porém denotados segundo a interpretação das normas jurídicas. Além disso, os

princípios administrativos podem ser constitucionais, ou infraconstitucionais. São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do artigo. 37. Segundo o dispositivo: “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 e, também, ao seguinte:”.

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

**Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas a forma da lei. A legalidade promove 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.

**Impessoalidade:** a atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. 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.

C) **Moralidade:** a Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa-administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isso é, pela ética, decoro, boa-fé, e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos.

**Publicidade:** a publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes*. 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 ou o próprio Estado, ou ainda que ponha em risco a vida íntima dos envolvidos.

**Eficiência:** Implementado pela reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1988, a eficiência se traduz na tarefa da Administração de alcançar os seus resultados de uma forma célere, promovendo melhor produtividade e rendimento, 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 ao invés de se preocupar com procedimentos e outras burocracias. A adoção da eficiência, todavia, não permite à Administração agir fora da lei, não se sobrepõe ao princípio da legalidade.

Os princípios administrativos não se esgotam no âmbito constitucional. Existem outros princípios cuja previsão não está disposta na Carta Magna, e sim na legislação infraconstitucional. Convém, então, detalhar esses princípios de origem legal.

O **princípio da autotutela** 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 possa, 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. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

O **princípio da supremacia do interesse público** advém da própria autotutela administrativa. Diz respeito a atuação estatal que, quando age em vista de algum interesse imediato, o seu fim último deve ser sempre almejar o interesse público, que é a vontade de toda população brasileira, no seu coletivo. Para atingir os seus objetivos, a supremacia do interesse público garante diversas prerrogativas à Administração, de modo a facilitar a sua atuação, sobrepondo-se ao interesse dos particulares. O interesse privado, por mais que seja protegido e tenha garantias jurídicas (sobretudo os direitos fundamentais individuais, dispostos nos incisos do art. 5º da CF/1988), deve se submeter ao interesse coletivo.

O **princípio da motivação** também pode constar em outras obras como “princípio da obrigatoria 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. Possui previsão no art. 50 da Lei nº 9.784/1999: “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando (...)”; e também no art. 2º, par. único, VII, da mesma Lei: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”. A motivação é uma decorrência natural do princípio da legalidade, pois a prática de um ato administrativo fundamentado, mas que não esteja previsto em lei, seria algo ilógico.

Quanto ao **princípio da finalidade**, sua previsão encontra-se no art. 2º, par. único, II, da Lei nº 9.784/1999. “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 supremacia 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.

Agir segundo o **princípio da 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 o 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 falta dela) é mais aparente quando tenta coibir o excesso pelo exercício do poder disciplinar ou poder de polícia. Poder disciplinar traduz-se na prática de atos de controle exercidos contra seus próprios agentes, isso 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.

O **princípio da proporcionalidade** tem similitudes com o princípio da razoabilidade. Há muitos autores, inclusive, que preferem unir os dois princípios em uma nomenclatura só. De fato, a Administração Pública deve atentar-se 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. Busca evitar extremos, exageros, pois podem ferir o interesse público. Segundo o art. 2º, par. único, VI, da Lei nº 9.784/1999, deve o Administrador agir com “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.

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 esse ramo jurídico. A Administração também está submissa ao princípio da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.

Em relação à **organização administrativa**, a Administração Pública apresenta uma divisão especial, e seus entes podem compor a Administração Direta, isso é, são os entes federativos e seus órgãos e agentes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), ou podem integrar o que denominamos de Administração Indireta, que são os entes com personalidade jurídica própria, podendo ser de direito público ou privado, e que apresentam certa autonomia, embora possam sofrer controle pelos membros da Administração Direta. Tal fenômeno denomina-se tutela. São entes da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, as agências reguladoras, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, e seus demais órgãos e agentes.



## EXERCÍCIO COMENTADO

**1. (PC-SP – DELEGADO DE POLÍCIA – VUNESP – 2018)** O conceito de Administração Pública possui vários sentidos, sendo **correto** afirmar que:

- sob o sentido formal, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado.
- sob o sentido objetivo, entende-se como Administração Pública a estrutura orgânica do Estado, definidora do conjunto de estruturas de competências legalmente definidas.

- c) sob o sentido empreendedor, a Administração Pública é o conjunto de funções administrativas exercidas pelo Estado de forma empreendedora, visando o atingimento das suas finalidades.
- d) sob o sentido material, a Administração Pública deve ser entendida como a atividade administrativa exercida pelo Estado.
- e) sob o sentido material, entende-se como Administração Pública o conjunto de órgãos do Estado, isto é, a estrutura estatal.

**Resposta: Letra D.** Sob o sentido formal ou subjetivo, a Administração Pública deve ser entendida como o conjunto de órgãos e agentes estatais que exercem a função administrativa. O enfoque está na pessoa (por isso subjetivo), que deve ser integrante do Estado para o exercício de suas funções. Já o sentido material ou objetivo é aquele que enfatiza com maior veemência a atividade, ou a função administrativa em si. Tal acepção admite que outras pessoas, que não integram o Estado, podem compor a administração (com letras minúsculas).

## ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.

### Centralização, descentralização, concentração e desconcentração

Em linhas gerais, *descentralização* significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração direta; *centralização* significa situar na Administração direta atividades que, em tese, poderiam ser exercidas por entidades de fora dela; *desconcentração* significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da própria Administração; *concentração* significa manter a execução central ao chefe do Executivo em vez de atribuí-la a outra autoridade da Administração direta.

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

**Desconcentração** implica no exercício, pelo chefe do Executivo, do poder de delegar certas atribuições que são de sua competência privativa. Neste sentido, o previsto na CF:

*Artigo 84, parágrafo único, CF. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.*

Neste sentido:

*Artigo 84, VI, CF. dispor, mediante decreto, sobre:*

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

*Artigo 84, XII, CF. conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*

*Artigo 84, XXV, CF. prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; (apenas o provimento é delegável, não a extinção)*

Com efeito, o chefe do Poder Executivo federal tem opções de delegar parte de suas atribuições privativas para os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República ou o Advogado-Geral da União. O Presidente irá delegar com relação de hierarquia cada uma destas essencialidades dentro da estrutura organizada do Estado. Reforça-se, **desconcentrar significa delegar com hierarquia**, pois há uma relação de subordinação dentro de uma estrutura centralizada, isto é, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União respondem diretamente ao Presidente da República e, por isso, não possuem plena discricionariedade na prática dos atos administrativos que lhes foram delegados.

**Concentrar**, ao inverso, significa exercer atribuições privativas da Administração pública direta no âmbito mais central possível, isto é, diretamente pelo chefe do Poder Executivo, seja porque não são atribuições delegáveis, seja porque se optou por não delegar.

*Artigo 84, CF. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;*

*II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

*V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

*VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;*

*VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;*

*IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;*

*X - decretar e executar a intervenção federal;*

*XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;*

*XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*

*XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;*



XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

**Descentralizar** envolve a delegação de interesses estatais para fora da estrutura da Administração direta, o que é possível porque não se refere a essencialidades, ou seja, a atos administrativos que somente possam ser praticados pela Administração direta porque se referem a interesses estatais diversos previstos ou não na CF. **Descentralizar é uma delegação sem relação de hierarquia**, pois é uma delegação de um ente para outro (não há subordinação nem mesmo quanto ao chefe do Executivo, há apenas uma espécie de tutela ou supervisão por parte dos Ministérios – se trata de vínculo e não de subordinação).

Basicamente, se está diante de um conjunto de pessoas jurídicas estatais criadas ou autorizadas por lei para prestarem serviços de interesse do Estado. Possuem patrimônio próprio e são unidades orçamentárias autônomas. Ainda, exercem em nome próprio direitos e obrigações, respondendo pessoalmente por seus atos e danos.

Existem duas formas pelas quais o Estado pode efetuar a descentralização administrativa: **outorga e delegação**.

A outorga se dá quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, através de previsão em lei, determinado serviço público e é conferida, em regra, por prazo inde-

terminado. Isso é o que acontece quanto às entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos. Neste sentido, o Estado descentraliza a prestação dos serviços, outorgando-os a outras entidades criadas para prestá-los, as quais podem tomar a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A delegação ocorre quando o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, apenas a execução do serviço, para que o ente delegado o preste ao público em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob fiscalização do Estado. A delegação é geralmente efetivada por prazo determinado. Ela se dá, por exemplo, nos contratos de concessão ou nos atos de permissão, pelos quais o Estado transfere aos concessionários e aos permissionários apenas a execução temporária de determinado serviço.

**Centralizar** envolve manter na estrutura da Administração direta o desempenho de funções administrativas de interesses não essenciais do Estado, que poderiam ser atribuídos a entes de fora da Administração por outorga ou delegação.



#### #FicaDica

Todos envolvem transferência na execução de serviços:

Descentralização – da Administração para terceiros;

Centralização – de terceiros para a Administração;

Desconcentração – de um órgão central para outro na Administração;

Concentração – de um órgão na Administração para o órgão central.

Descentralização e centralização são movimentos externos, desconcentração e concentração são movimentos internos.



#### EXERCÍCIOS COMENTADOS

**1. (PGM - AM - Procurador do Município - CESPE/2018)** Acerca dos instrumentos jurídicos que podem ser celebrados pela administração pública para a realização de serviços públicos, julgue o item a seguir.

A União poderá celebrar convênio com consórcio público constituído por municípios para viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas na área da educação fundamental.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** Pelo instrumento utilizado – convênio ou consórcio público – já cabe determinar que se trata de um movimento externo (descentralização ou centralização). Se for de dentro da Administração para fora, é descentralização, pois sai da autoridade central da Administração para um terceiro. Assim, o exemplo descreve corretamente a descentralização.

**2.(STM - Técnico Judiciário - Área Administrativa - CESPE/2018)** A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

A descentralização administrativa consiste na distribuição interna de competências agrupadas em unidades individualizadas.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Errado.** Quando a distribuição se dá de forma interna, fala-se em concentração (de um órgão fragmentário para o central) ou em desconcentração (de um órgão central para unidades individualizadas, como é o caso do exemplo). A descentralização é um movimento externo, de dentro da Administração para terceiro, externo à estrutura administrativa.

**3.(CGM de João Pessoa/PB - Conhecimentos Básicos - Cargos: 1, 2 e 3 - CESPE/2018)** A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

A criação de secretaria municipal de defesa do meio ambiente por prefeito municipal configura caso de desconcentração administrativa.

( ) CERTO ( ) ERRADO

**Resposta: Certo.** A secretaria municipal seria um órgão interno que desempenharia atribuições que poderiam ser exercidas pelo órgão central, a prefeitura. No caso, para melhor desempenhar as funções, a Prefeitura transferiu o exercício de funções para a Secretaria, um movimento interno, caracterizando desconcentração.

## Administração direta e indireta

### Administração Direta

Administração Pública direta é aquela formada pelos entes integrantes da federação e seus respectivos órgãos. Os entes políticos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À exceção da União, que é dotada de soberania, todos os demais são dotados de autonomia.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

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

A administração direta é formada por um conjunto de núcleos de competências administrativas, os quais já foram tidos como representantes do poder central (teoria da representação) e como mandatários do poder central (teoria do mandato).

Hoje, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos e agentes são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei,

mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria.

Assim, os órgãos da Administração direta não possuem patrimônio próprio; e não assumem obrigações em nome próprio e nem direitos em nome próprio (não podem ser autor nem réu em ações judiciais, exceto para fins de mandado de segurança – tanto como impetrante como quanto impetrado).

Já que não possuem personalidade, atuam apenas no cumprimento da lei, não atuando por vontade própria. Logo, órgãos são impessoais quando agem no estrito cumprimento de seus deveres, não respondendo diretamente por seus atos e danos – o órgão central, com personalidade, que responderá.

Esta impossibilidade de se imputar diretamente a responsabilidade a agentes ou órgãos públicos que estejam exercendo atribuições da Administração direta é denominada teoria da imputação objetiva, de **Otto Giërke**, que institui o princípio da impessoalidade.

### - Órgãos Públicos: teorias

“Várias teorias surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica, com suas agentes: Pela **teoria do mandato**, o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato”<sup>1</sup>. A origem desta teoria está no direito privado, não tendo como prosperar porque o Estado não pode outorgar mandato a alguém, afinal, não tem vontade própria.

Num momento seguinte, adotou-se a teoria da representação: “Posteriormente houve a substituição dessa concepção pela **teoria da representação**, pela qual a vontade dos agentes, em virtude de lei, exprimiria a vontade do Estado, como ocorre na tutela ou na curatela, figuras jurídicas que apontam para representantes dos incapazes. Ocorre que essa teoria, além de equiparar o Estado, pessoa jurídica, ao incapaz (sendo que o Estado é pessoa jurídica dotada de capacidade plena), não foi suficiente para alicerçar um regime de responsabilização da pessoa jurídica perante terceiros prejudicados nas circunstâncias em que o agente ultrapassasse os poderes da representação”<sup>2</sup>. Criticou-se a teoria porque o Estado estaria sendo visto como um sujeito incapaz, ou seja, uma pessoa que não tem condições plenas de manifestar, de falar, de resolver pendências; bem como porque se o representante estatal exorbitasse seus poderes, o Estado não poderia ser responsabilizado.

Finalmente, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria. Com efeito, o Estado brasileiro responde pelos atos que seus agentes praticam, mesmo se estes atos extrapolam das atribuições estatais conferidas, sendo-lhe assegurado o direito de regresso.

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

2 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo** – esquematizado, completo, atualizado, temas polêmicos, conteúdo dos principais concursos públicos. 3. ed. São Paulo: Atlas editora, 2013.

A **teoria da imputação objetiva, derivada da teoria do órgão, também de Otto Giërke**, impõe que o órgão central da Administração, por ser o único dotado de personalidade jurídica, responderá por danos praticados em seus órgãos despersonalizados e por seus agentes. Não significa que os agentes ficarão impunes, mas caberá à Administração buscar contra ele o direito de regresso, retomando o que foi obrigada a indenizar. Ex.: se uma pessoa é vítima de dano numa delegacia estadual por parte de um delegado da polícia civil, ajuizará demanda indenizatória contra a Fazenda Pública do Estado, a qual poderá exercer direito de regresso contra o agente público, delegado causador do dano. Repare que a Administração não se exime de indenizar mesmo que seu agente seja culpado.



### #FicaDica

Teoria do mandato e teoria da representação: ultrapassadas.  
Teoria do órgão: adotada.  
A teoria da imputação objetiva deriva da teoria do órgão. Ambas são de autoria de Otto Giërke.

## AGENTES PÚBLICOS: ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO, PODERES, DEVERES E PRERROGATIVAS, CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICOS.

### CONCEITOS; ESPÉCIES; CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO

#### 1. Conceito

Agente público é expressão que engloba todas as pessoas lotadas na Administração, isto é, trata-se daquelas que servem ao Poder Público. "A expressão agente público tem sentido amplo, significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos"<sup>3</sup>.

Neste sentido, o artigo 2º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa):

*Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, **ainda que transitoriamente ou sem remuneração**, por eleição, nomeação, designação, contratação ou **qualquer outra forma de investidura ou vínculo**, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.*

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

Quanto às entidades as quais o agente pode estar vinculado, tem-se o artigo 1º da Lei nº 8.429/92:

*Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra **a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.***

*Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.*

#### 2. Espécies; cargo, emprego e função

Os agentes públicos subdividem-se em:

- agentes políticos – "são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País [...], Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores"<sup>4</sup>. O agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios.
- servidores públicos, que se dividem em funcionário público, empregado público e contratados em caráter temporário. Os servidores públicos formam a grande massa dos agentes do Estado, desenvolvendo variadas funções. O funcionário público é o tipo de servidor público que é titular de um cargo, se sujeitando a regime estatutário (previsto em estatuto próprio, não na CLT). O empregado público é o tipo de servidor público que é titular de um emprego, sujeitando-se ao regime celetista (CLT). Tanto o funcionário público quanto o empregado público somente se vinculam à Administração mediante concurso público, sendo nomeados em caráter efetivo. Contratados em caráter temporário são servidores contratados por um período certo e determinado, por força de uma situação de excepcional interesse público, não sendo nomeados em caráter efetivo, ocupando uma função pública.
- particulares em colaboração com o Estado – são agentes que, embora sejam particulares, executam funções públicas especiais que podem ser qualificadas como públicas. Ex.: mesário, jurado, recrutados para serviço militar.

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

**#FicaDica**

Os agentes públicos podem ser agentes políticos, particulares em colaboração com o Estado e servidores públicos. Logo, o servidor público é uma espécie do gênero agente público. Com efeito, funcionário público é uma espécie do gênero servidor público, abrangendo apenas os servidores que se sujeitam a regime estatutário.

**2.1. Natureza jurídica da relação de emprego público**

O servidor público de sociedade de economia mista e de empresa pública não se sujeita a Estatuto, mas sim à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Em suma, não são estatutários e sim celetistas. Logo, a natureza jurídica da relação de emprego público é **contratual**, embora o vínculo tenha natureza pública. Inclusive, eventuais conflitos trabalhistas são resolvidos perante a justiça do trabalho.

Apesar disso, são contratados mediante concurso público de provas ou provas e títulos, pois mesmo as empresas públicas e as sociedades de economia mista são obrigadas a respeitar um núcleo obrigatório mínimo, que envolve o dever de contratar apenas por concurso.

**#FicaDica**

Empregado público é celetista – Sujeita-se à CLT – Relação contratual  
Servidor público é estatutário – Sujeita-se à respectiva lei especial – Relação estatutária

**3. Ausência de competência: agente de fato**

O agente precisa estar legitimamente investido num cargo para praticar um ato administrativo, isto é, deve ter competência para tanto. Contudo, existe a situação do agente de fato, que é aquele em relação ao qual a investidura está maculada de um defeito.

Di Pietro<sup>5</sup> exemplifica tal situação: “falta de requisito legal para investidura, como certificado de sanidade vencido; inexistência de formação universitária para função que a exige, idade inferior ao mínimo legal; o mesmo ocorre quando o servidor está suspenso do cargo, ou exerce funções depois de vencido o prazo de sua contratação, ou continua em exercício após a idade-limite para aposentadoria compulsória”.

Essa ilegalidade gera efeitos na competência do ato administrativo, mas não pode ser confundida com o crime de usurpação de função (art. 328, CP), no qual o sujeito exerce uma atribuição de cargo, emprego ou função pública, sem ocorrer nenhuma forma de investidura. No caso do agente de fato, há investidura, mas ela se deu sem os devidos requisitos.

5 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

Quanto aos atos praticados pelo agente de fato, a doutrina majoritária considera-os válidos, por causa da aparência de conformidade com a lei e em preservação da boa-fé dos administrados. Entretanto, será necessário ponderar no caso concreto, utilizando como vetores a segurança jurídica e a boa-fé da população, bem como observando se a falta de competência não poderia ser facilmente detectada.

**3.1. Exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público**

*Artigo 37, II, CF. A investidura em cargo ou emprego público depende de **aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para **cargo em comissão** declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Neste sentido, preconiza o artigo 10 da Lei nº 8.112/1990:

*Artigo 10, Lei nº 8.112/90. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de **prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos**, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.*

*Parágrafo único. Os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, serão estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.*

No concurso de provas o candidato é avaliado apenas pelo seu desempenho nas provas, ao passo que nos concursos de provas e títulos o seu currículo em toda sua atividade profissional também é considerado.

Cargo em comissão é o cargo de confiança, que não exige concurso público, sendo exceção à regra geral.

Em todas outras situações, a administração direta e indireta é obrigada a prover seus cargos, empregos e funções por meio de concursos públicos. Inclusive, por mais que empresas públicas e sociedades de economia mista sejam pessoas jurídicas de direito privado, devem respeitar o núcleo mínimo de imposições ao poder público, inclusive a obrigação de prover seus empregos por meio de concurso público.

**#FicaDica**

Todas entidades da administração direta e indireta devem realizar concurso público para contratar funcionários públicos.  
Exceção: cargo em comissão, baseado em confiança.

**4. Servidor ocupante de cargo em comissão**

Os cargos em comissão são de nomeação livre, dispensando concurso público.

O ocupante de cargo em comissão não precisa ser titular de cargo efetivo.



Serve para cargos de chefias, assessoramento e direção, notadamente, cargos de confiança.

Os servidores que ocupam cargo em comissão podem ser exonerados a qualquer tempo, pois não adquirem estabilidade e nem as garantias que dela decorrem (exonerado "ad nutum").

Se sujeita ao regime geral da previdência social.

Quanto ao regime de trabalho, será o mesmo dos demais servidores do órgão em que ocupa o cargo – se for estatutário, seguirá o mesmo estatuto e fará jus aos direitos ali previstos, exceto os de natureza previdenciária; se for celetista, seguirá as normas da CLT e terá os mesmos direitos ali assegurados, inclusive FGTS.



#### #FicaDica

Servidor que ocupe cargo em comissão jamais adquire estabilidade. Pode ser exonerado a qualquer tempo. Não se sujeita a regime estatutário – contribui pelo INSS e se sujeita à CLT.

#### 4.1. Servidor efetivo e vitalício: garantias

O **servidor público efetivo**, aquele que foi provido em cargo mediante nomeação seguida da aprovação em concurso público, está apto a adquirir **estabilidade**, nos moldes do artigo 41, CF, após **três anos** de efetivo exercício.

Os primeiros 3 anos de serviço correspondem ao estágio probatório, período em que o servidor deverá ser submetido a uma avaliação especial de desempenho.

Nos moldes do artigo 41, §1º, CF, o servidor apenas perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Logo, é possível a perda do cargo mesmo após adquirir a estabilidade, mas há garantias quanto à forma como isso pode ocorrer.

Além das hipóteses citadas, existe mais uma possibilidade de perda de cargo (sem caráter punitivo), mesmo que o seu detentor seja estável no serviço público. Trata-se da perda de cargo para adequação dos gastos do Estado à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A Constituição Federal inicialmente impõe que os entes federativos, no caso de extrapolção dos limites de gastos previstos na LRF, reduzam as despesas com servidores públicos comissionados e não estáveis, conforme art. 169, §3º, CF. Mas se as medidas previstas no §3º do art. 169 não forem suficientes para adequar e controlar as despesas públicas, a CF/88 prevê, em seu §4º, a perda do cargo até mesmo na hipótese em que o seu ocupante detenha estabilidade no serviço público. Se ocorrer esta hipótese, o servidor estável que perder o cargo terá direito a indenização correspondente a 1 mês de remuneração por ano de serviço público.

Existem alguns servidores públicos efetivos que não possuem apenas estabilidade, mas sim vitaliciedade. São eles os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (artigo 95, I, CF; artigo 128, §5º, I, "a", CF).

O prazo para a aquisição da vitaliciedade é diferente do prazo para aquisição da estabilidade, sendo **adquirida após 2 anos de serviço público**. Durante esse período, também é submetido o servidor a "estágio probatório", chamado de processo de vitaliciamento.

Um fator importantíssimo a favor dos agentes vitalícios é que eles somente podem perder o cargo em decorrência de decisão judicial transitada em julgado. Então, as várias hipóteses de perda de cargo previstas para servidores estáveis não se aplicam aos servidores vitalícios.



#### #FicaDica

Apenas o servidor público efetivo pode se tornar estável. A estabilidade depende de aprovação no estágio probatório, cujo período é de 3 anos.

#### 5. Estágio probatório

Estabelece a Constituição Federal em seu artigo 41, a ser lido em conjunto com o artigo 20 da Lei nº 8.112/1990:

*Artigo 41, CF.* São estáveis após **três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público**.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

*I - em virtude de **sentença judicial transitada em julgado**;*

*II - mediante **processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa**;*

*III - mediante **procedimento de avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.*

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele **reintegrado**, e o eventual ocupante da vaga, se estável, **reconduzido** ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em **disponibilidade**, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a **avaliação especial** de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

*Art. 20, Lei nº 8.112/1990.* Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores:

*I - **assiduidade**;*

*II - **disciplina**;*

*III - **capacidade de iniciativa**;*

*IV - **produtividade**;*

*V - **responsabilidade**.*

§ 1º 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo.

§ 2º O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no parágrafo único do art. 29.

§ 3º O servidor em estágio probatório poderá exercer quaisquer cargos de provimento em comissão ou funções de direção, chefia ou assessoramento no órgão ou entidade de lotação, e somente poderá ser cedido a outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes.

§ 4º Ao servidor em estágio probatório somente poderão ser concedidas as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 81, incisos I a IV, 94, 95 e 96, bem assim afastamento para participar de curso de formação decorrente de aprovação em concurso para outro cargo na Administração Pública Federal.

§ 5º O estágio probatório ficará suspenso durante as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 83, 84, § 1º, 86 e 96, bem assim na hipótese de participação em curso de formação, e será retomado a partir do término do impedimento.

O estágio probatório pode ser definido como um lapso de tempo no qual a aptidão e capacidade do servidor serão avaliadas de acordo com critérios de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado. Não existe vedação para um servidor em estágio probatório exercer quaisquer cargos de provimento em comissão ou funções de direção, chefia ou assessoramento no órgão ou entidade de lotação.

Desde a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a disciplina do estágio probatório mudou, notadamente aumentando o prazo de 2 anos para 3 anos. Tendo em vista que a norma constitucional prevalece sobre a lei federal, mesmo que ela não tenha sido atualizada, deve-se seguir o disposto no artigo 41 da Constituição Federal.

Uma vez adquirida a aprovação no estágio probatório, o servidor público somente poderá ser exonerado nos casos do §1º do artigo 40 da Constituição Federal, notadamente: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (sendo esta lei complementar ainda inexistente no âmbito federal).

## 5.1. Formas de provimento e vacância dos cargos públicos

Provimento é o preenchimento do cargo público; ao passo que vacância é a sua desocupação.

O provimento pode se dar de forma originária ou derivada.

De forma originária, o provimento pressupõe que não exista uma relação jurídica anterior entre servidor público e Administração.

A única forma de provimento originário é a nomeação, que pode ser em caráter efetivo (mediante aprovação em concurso) ou em comissão (tratando-se de cargo de confiança).

De forma derivada, o provimento pressupõe que exista uma relação jurídica anterior entre servidor público e Administração.

Pode se dar de diversas formas: promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução.

Promoção é a elevação de um servidor de uma classe para outra dentro de uma mesma carreira.

Readaptação é a passagem do servidor para outro cargo compatível com a deficiência física que ele venha a apresentar.

Reversão é o retorno ao serviço ativo do servidor aposentado por invalidez quando insubsistentes os motivos da aposentadoria.

Aproveitamento é o retorno ao serviço ativo do servidor que se encontrava em disponibilidade e foi aproveitado em cargo semelhante àquele anteriormente ocupado.

Reintegração é o retorno ao serviço ativo do servidor que fora demitido, quando a demissão for anulada administrativamente ou judicialmente, voltando para o mesmo cargo que ocupava anteriormente.

Recondução é o retorno ao cargo anteriormente ocupado, do servidor que não logrou êxito no estágio probatório de outro cargo para o qual foi nomeado decorrente de outro concurso.

Obs.: São consideradas formas inconstitucionais de provimento a transferência, que era a passagem de um servidor de um quadro para outro dentro de um mesmo poder, e a ascensão, que significava a passagem de uma carreira para outra.

Em relação às formas de vacância, que ocorre quando o cargo público anteriormente ocupado fica livre, colocam-se: falecimento, aposentadoria, promoção, demissão, exoneração, readaptação, posse em outro cargo cuja acumulação seja vedada.



### #FicaDica

Vacância = liberação do cargo que antes se encontrava ocupado/provido.

Provimento = preenchimento do cargo vago, podendo ser originário ou derivado.