

Secretaria de Saúde do Município do Recife do Estado de Pernambuco

SMS RECIFE-PE

Comum aos Cargos de Nível Médio, Técnico e Superior

DZ048-N9

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.

OBRA

SMS Recife-PE - Secretaria de Saúde do Município do Recife

EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO Nº 001/2019

Comum aos Cargos de Nível Médio, Técnico e Superior

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco
Sistema Único de Saúde (SUS)/Saúde Coletiva - Profª Ana Luisa M. da Costa Lacida

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Robson Silva

DIAGRAMAÇÃO

Victor Andrade

Renato Vilela

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

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



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 texto.....	01
Tipologia e gêneros textuais.....	08
Figuras de linguagem.....	10
Significação de palavras e expressões. Relações de sinonímia e de antonímia.....	14
Ortografia. Acentuação gráfica.....	17
Uso da crase.....	23
Fonética e Fonologia: som e fonema, encontros vocálicos e consonantais e dígrafos.....	27
Morfologia: classes de palavras variáveis e invariáveis e seus empregos no texto.....	30
Locuções verbais (perífrases verbais).....	63
Funções do “que” e do “se”	63
Formação de palavras.....	63
Elementos de comunicação.....	64
Sintaxe: relações sintático-semânticas estabelecidas entre orações, períodos ou parágrafos (período simples e período composto por coordenação e subordinação).....	65
Concordância verbal e nominal.....	73
Regência verbal e nominal.....	79
Colocação pronominal.....	84
Emprego dos sinais de pontuação e sua função no texto.....	91
Elementos de coesão.....	94
Função textual dos vocábulos.....	100
Variação linguística.....	101

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)/SAÚDE COLETIVA

Legislação de Saúde: Constituição Federal de 1988, do artigo 196 ao 200 e artigo 37 da Administração pública.....	01
Lei 8.080/1990. Decreto Presidencial nº 7.508/2011 e Lei 8.142/1990.....	21
Pacto pela Saúde: Portaria GM nº 399/2006 (Pacto pela vida, Pacto em defesa do SUS, e de gestão).....	28
Sistema Único de Saúde: objetivos; atribuições, doutrinas e competências. Princípios que regem sua organização.....	50
Políticas e sistemas de saúde no Brasil: retrospectiva histórica.....	51
Reforma sanitária.....	64
Processo saúde-doença e seus determinantes/condicionantes.....	70
Prevenção de doenças e promoção da saúde.....	74
Vigilância à Saúde.....	81
Doenças de Notificação compulsória.....	81
Redes de Atenção à Saúde.....	81
Integração da Atenção Básica e demais unidades de saúde.....	83
Humanização do atendimento.....	134

SUMÁRIO

Acolhimento em Saúde.....	139
Bioética e Ética profissional.....	142
Biossegurança e controle de infecção hospitalar. Riscos ocupacionais e sua prevenção.....	146
Controle social e gestão participativa: conselhos e conferências municipais de saúde de Recife.....	149
Sistemas de informação em Saúde: SIM, SINAN, SINASC e SIH/SUS.....	150
Situação sócio-sanitária do Município de Recife: indicadores de saúde e perfil epidemiológico.....	156
Plano Municipal de Saúde 2018 a 2021.....	157
Educação Permanente em Saúde.....	157
Política Nacional de Saúde Integral da População negra (PNSIPN): Portaria GM/MS nº 992 de 13 de maio de 2009.....	176
Segurança do Paciente (Portaria GM/MS nº 529, de 01 de abril de 2013 - Institui o Programa Nacional de Segurança do Paciente no Brasil.....	180
Resolução de Diretoria Colegiada nº 36, de 25 de julho de 2013: Institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências).....	182
Trabalho em equipe multiprofissional e interdisciplinaridade.....	184
Estatuto dos Funcionários Públicos do Município do Recife (Lei nº 14.728/85).....	185

ÍNDICE

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)/SAÚDE COLETIVA

Legislação de Saúde: Constituição Federal de 1988, do artigo 196 ao 200 e artigo 37 da Administração pública.....	01
Lei 8.080/1990. Decreto Presidencial nº 7.508/2011 e Lei 8.142/1990.....	21
Pacto pela Saúde: Portaria GM nº 399/2006 (Pacto pela vida, Pacto em defesa do SUS, e de gestão).....	28
Sistema Único de Saúde: objetivos; atribuições, doutrinas e competências. Princípios que regem sua organização.....	50
Políticas e sistemas de saúde no Brasil: retrospectiva histórica.....	51
Reforma sanitária.....	64
Processo saúde-doença e seus determinantes/condicionantes.....	70
Prevenção de doenças e promoção da saúde.....	74
Vigilância à Saúde.....	81
Doenças de Notificação compulsória.....	81
Redes de Atenção à Saúde.....	81
Integração da Atenção Básica e demais unidades de saúde.....	83
Humanização do atendimento.....	134
Acolhimento em Saúde.....	139
Bioética e Ética profissional.....	142
Biossegurança e controle de infecção hospitalar. Riscos ocupacionais e sua prevenção.....	146
Controle social e gestão participativa: conselhos e conferências municipais de saúde de Recife.....	149
Sistemas de informação em Saúde: SIM, SINAN, SINASC e SIH/SUS.....	150
Situação sócio-sanitária do Município de Recife: indicadores de saúde e perfil epidemiológico.....	156
Plano Municipal de Saúde 2018 a 2021.....	157
Educação Permanente em Saúde.....	157
Política Nacional de Saúde Integral da População negra (PNSIPN): Portaria GM/MS nº 992 de 13 de maio de 2009.....	176
Segurança do Paciente (Portaria GM/MS nº 529, de 01 de abril de 2013 - Institui o Programa Nacional de Segurança do Paciente no Brasil.....	180
Resolução de Diretoria Colegiada nº 36, de 25 de julho de 2013: Institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências.....	182
Trabalho em equipe multiprofissional e interdisciplinaridade.....	184
Estatuto dos Funcionários Públicos do Município do Recife (Lei nº 14.728/85).....	185

LEGISLAÇÃO DE SAÚDE: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DO ARTIGO 196 AO 200 E ARTIGO 37 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública é uma expressão que pode comportar pelo menos dois sentidos: na sua acepção subjetiva 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.



EXERCÍCIO COMENTADO

1. (CÂMARA DE BELO HORIZONTE-MG – CONSULTOR LEGISLATIVO – CONSULPLAN – 2018)

Quanto aos fundamentos do direito administrativo, assinale a afirmativa correta.

- a) Dentre as prerrogativas advindas do regime jurídico-administrativo, destaca-se o dever de prestar contas ao cidadão.
- b) As prerrogativas públicas decorrem do princípio da indisponibilidade, enquanto as sujeições decorrem da supremacia do interesse público.
- c) Dentre as sujeições advindas do regime jurídico-administrativo, destacam-se o poder de polícia e a intervenção do estado na propriedade.
- d) O regime jurídico-administrativo sustenta-se nos pilares da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos interesses e bens públicos.

Resposta: Letra D. A supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos são muitas vezes denominadas “pedras de toque” do Direito Administrativo pelos doutrinadores, pois são basilares para fundamentá-lo. A supremacia do interesse público gera as prerrogativas públicas, enquanto a indisponibilidade gera as sujeições. Lembre-se que o poder de polícia e a intervenção do Estado na propriedade são prerrogativas da Administração Pública, e não sujeições.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

1. Princípios constitucionais

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no caput do artigo. 37. Segundo o dispositivo:

“A administração pública (observe que o texto legal não fez questão de colocar a expressão em letras maiúsculas, embora esteja claramente dissertando sobre a entidade que exerce a função administrativa) 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 [...]”

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- a) **Legalidade:** fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submetidas 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.
- b) **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.
- d) **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.
- e) **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.

2. Princípios infraconstitucionais

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. É o caso do disposto no *caput* do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

Convém, então, detalhar esses princípios de origem legal.

2.1 Princípio da autotutela

Alguns concursos utilizam também o nome "princípio da sindicabilidade" para designar a autotutela, que 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.



#FicaDica

Anulação é o procedimento que tem por objetivo retirar um ato ilícito, por ser considerado uma afronta a lei. A anulação possui efeito retroativo, ataca a validade do ato até o momento da sua concepção (eficácia *ex tunc*). A revogação, por sua vez, é a forma de desfazer um ato válido, perfeito e legítimo, mas que por trazer certa inconveniência, não é mais útil ou oportuno. Não tem efeito retroativo, não podendo atingir as situações advindas antes da revogação (eficácia *ex nunc*).

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.

Segundo o disposto no art. 53 da Lei nº 9.784/1999: "A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos". A distinção feita pelo legislador é bastante oportuna: ele enfatiza a natureza vinculada do ato anulatório, e a discricionariedade do ato revogatório. A Administração pode revogar os atos inconvenientes, mas tem o dever de anular os atos ilegais.

A autotutela também tem previsão em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346:

"A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos".

Súmula nº 473:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

A utilização do verbo "poder" nas duas súmulas está incorreta: o certo seria dizer que a Administração deve anular os seus próprios atos.

2.2 Princípio da supremacia do interesse público

Esse princípio 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. Exemplificando: por mais que o direito à propriedade privada (interesse privado) deva ser protegido e amparado pela legislação, isso não impede que o Poder Público possa proibir a construção projetada em terreno onde se situa um prédio tombado. A preservação daquele local, como patrimônio histórico, é de interesse público.

2.3 Princípio da motivação

Também pode constar em outras obras como "princípio da obrigatória motivação". Trata-se de uma técnica de controle dos atos administrativos, o qual impõe à Administração o dever de indicar os pressupostos de fato e de direito que justificam a prática daquele ato. A fundamentação da prática dos atos administrativos será sempre por escrito. 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.

Convém estabelecer a diferença entre motivo e motivação. Motivo é o ato que autoriza a prática da medida administrativa, portanto, antecede o ato administrativo. A motivação, por sua vez, é o fundamento escrito, de fato ou de direito, que justifica a prática da referida medida. Exemplo: na hipótese de alguém sofrer uma multa por ultrapassar limite de velocidade, a infração é o motivo (ultrapassagem do limite máximo de velocidade); já o documento de notificação da multa é a motivação. A multa seria, então, o ato administrativo em questão.

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

2.4 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.

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

2.5 Princípio da razoabilidade

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

2.6 Princípio da proporcionalidade

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 e/ou 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 submetida ao princípio da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.



EXERCÍCIO COMENTADO

2. (PC-PI – DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL – NUCEPE – 2018)

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. Aponte a alternativa **incorreta**.

- A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo indeterminado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.
- As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.
- É garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.
- O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.
- A lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

Resposta: Letra A. O erro encontra-se na palavra "indeterminado": se a necessidade excepcional é temporária, então o correto seria dizer que a contratação é por tem-

po determinado. O candidato deve estar bastante atento e fazer uma leitura minuciosa de cada alternativa para não cair nesse tipo de “pegadinha” muito comum em questões de múltipla escolha.

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Estudar a organização administrativa é matéria importantíssima que pode cair em diversas provas com o intuito de forçar o candidato a cair em uma “pegadinha”. Por isso, é imprescindível saber as diferentes entidades que integram a Administração Pública como um todo. O Decreto-Lei nº 200/1967 é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa.

A Administração, para executar suas funções e expedir seus atos, dispõe de duas técnicas distintas: a desconcentração, e a descentralização.

Há centralização quando o exercício das competências administrativas é realizado por uma única pessoa jurídica, como ocorre quando a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal agem para exercer suas respectivas funções. **A descentralização**, por sua vez, **é a técnica em que a Administração Pública atribui suas competências a pessoas jurídicas autônomas, criadas por ela própria para esse fim**. É considerada um princípio fundamental da própria Administração, nos termos do art. 6º, III, do Dec-Lei nº 200/1967.

Na descentralização, costuma-se utilizar com bastante frequência o termo **entidade**. Nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei nº 9.784/1999: “Para os fins desta Lei, consideram-se: II – entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”. Entidade da Administração, assim, é qualquer pessoa jurídica autônoma cujo serviço público foi outorgado pela entidade federativa, isso é, pelas pessoas jurídicas de Direito Público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, etc.). Os membros federais, nesses casos, realizam apenas uma tarefa de controle e fiscalização do serviço prestado pela entidade outorgada. O conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo próprio Estado para atingir determinada finalidade denomina-se **Administração Indireta ou Descentralizada**.

Se as entidades são dotadas de personalidade jurídica própria, elas têm responsabilidade pelos danos e prejuízos causados por seus agentes públicos, podendo responder judicialmente pela prática desses atos.

As entidades da Administração Indireta podem ter personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado. Tal diferença é bastante relevante no que diz respeito ao procedimento de criação dessas entidades autônomas.

As pessoas jurídicas de direito público são criadas por lei (art. 37, XIX, da CF/1988), e a sua personalidade jurídica advém no momento em que tal legislação entra em vigor no âmbito jurídico, não havendo necessidade de registro em cartório.

As pessoas jurídicas de direito privado, todavia, são autorizadas pela lei (art. 37, XX, da CF/1988), ou seja, a legislação deve permitir que ela exista, para que o Poder Executivo regulamente suas funções mediante a expedição de decretos. Sua personalidade jurídica, dessa forma, está condicionada ao seu registro em cartório.

São pessoas jurídicas de Direito Público membros da Administração Indireta: as autarquias, as fundações públicas, agências reguladoras e associações públicas. São pessoas jurídicas de Direito Privado: as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações governamentais com estrutura de pessoa jurídica de Direito Privado, as subsidiárias, e os consórcios públicos de Direito Privado.

1. Autarquias

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público interno, criadas por legislação própria, que tem por escopo exercer as funções típicas da Administração Pública. Seu conceito também encontra-se disposto no art. 5º, I, do Dec-Lei nº 200/1967:

Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - 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.

1.1 Características principais das autarquias

Pelo conceito legal, podemos destacar algumas características próprias das autarquias.

- a) **Pessoa Jurídica de Direito Público:** *isso significa, em termos gerais, que às autarquias não são aplicáveis as regras de Direito Privado.*
- b) **Criação dependente de Lei específica:** *o surgimento da personalidade jurídica da autarquia advém com a redação de uma Lei cuja matéria seja somente a criação da referida autarquia (art. 37, XIX, da CF/1988).*
- c) **Autonomia gerencial, patrimonial e orçamentária:** *ter autonomia significa que as autarquias não possuem relação de hierarquia com a Administração Direta, tendo patrimônio próprio e funções típicas que não se confundem com os demais entes da Federação. Não significa, todavia, que não são independentes de seus entes, podendo sofrer fiscalização destes no exercício de suas atividades.*
- d) **Regime estatutário:** *os membros da autarquia ocupam cargos públicos. A contratação pelo regime celetista, isso é, nos termos da CLT, somente é admitida em casos excepcionais.*
- e) **Responsabilidade objetiva:** *não há necessidade de demonstração de culpa para as autarquias serem responsáveis pela prática de atos de seus agentes. A Administração Direta responde apenas subsidiariamente pela prática dos atos danosos, caso a autarquia careça de condições patrimoniais para reparar os danos causados.*

1.2 Classificação

A doutrina tende a classificar as autarquias nos seguintes grupos:

I) **Administrativas:** são as autarquias comuns, apresentam regime jurídico ordinário. Exemplo: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

II) **Especiais:** possuem maior autonomia em relação as autarquias administrativas devido a presença de certas características, como a presença de dirigentes com mandato fixo. Podem se subdividir em:

b.1) especiais stricto sensu (Banco Central); e **b.2) agências reguladoras** (Anatel, Anvisa).

III) **Corporativas:** são as corporações profissionais, que promovem o controle e a fiscalização de categorias profissionais. Exemplos: Crea, CRO, CRM.

IV) **Fundacionais:** são as fundações públicas, entidades que arrecadam patrimônio para o cumprimento de um objetivo específico. Exemplos: Funai, Procon, Funasa.

V) **Territoriais:** são as autarquias de controle da União, também denominadas territórios federais (art. 33 da CF/1988). A atual Constituição aboliu os territórios federais remanescentes.

VI) **Associativas:** são as autarquias criadas pelo resultado de uma celebração de consórcio público, também denominadas associações públicas. Se o contrato de consórcio público envolver múltiplos entes da Federação, tais autarquias podem ser transfederativas. Exemplo: associação criada entre União, Estados e Municípios para a construção de um teatro.



FIQUE ATENTO!

Curioso é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A princípio, a OAB possui as características de uma autarquia profissional ou corporativa, dado seus objetivos de proteger os interesses de todos os advogados do país. Porém, no julgamento da ADI nº 3.026/2006, o STF decidiu por retirar a natureza autárquica da OAB, alegando que, por não possuir personalidade jurídica de Direito Público, é entidade independente, não possui nenhum vínculo com a Administração Pública, apesar de exercer função institucional. Sendo assim, para todos os efeitos, o mais correto é afirmar que a OAB não é autarquia!

2. Fundações públicas

As fundações públicas são consideradas espécies de autarquias, possuindo diversas características similares. Fundação pública é, nos termos do art. 5º, IV, do Dec-Lei nº 200/1967:

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da

União e de outras fontes.

A Funai, Funasa, o IBGE, são alguns exemplos de fundações públicas.

Pelo conceito disposto na legislação, percebe-se que o referido Decreto-Lei dispõe serem as fundações como entidades com personalidade jurídica de Direito Privado. Tal conceituação não foi recepcionada pela Constituição de 1988 que, em seu art. 37, XIX, decidiu não fazer tal distinção: "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação".

Dessa forma, concluímos que as fundações podem ser tanto de Direito Público como de Direito Privado, dependendo do que a lei instituidora da fundação delimitar quanto as suas competências. Todavia, importante frisar que, mesmo as fundações de regime jurídico privado devem obediência às normas públicas, e não à legislação civil.

3. Agências reguladoras

O surgimento das agências reguladoras possui fortes relações com a época das privatizações na segunda metade dos anos 1990. Neste contexto, as agências reguladoras foram introduzidas, sobretudo pelas ECs nos 8 e 9, ambas de 1995, para atuar como órgãos reguladores, fiscalizadores e controladores da iniciativa privada, que passaram a desenvolver as tarefas originalmente atribuídas ao Estado. Alguns exemplos de agências reguladoras: Aneel, Anatel, Ancine, ANP, entre outros.

3.1 Características

As agências reguladoras também são autarquias sob um regime especial, se diferenciando das autarquias comuns em dois aspectos:

- Estabilidade:** os dirigentes das agências reguladoras não podem ser exonerados por qualquer motivo, ao contrário das autarquias, em que seus dirigentes atuam em cargos de comissão. Assim, os dirigentes das agências têm maior proteção contra o desligamento forçado, promovendo maior estabilidade no exercício de seu cargo.
- Mandato fixo:** os dirigentes não possuem cargo vitalício. Mas a existência de mandato fixo garante também maior estabilidade no seu cargo, visto que ele tem prazo determinado para se encerrar. A duração dos mandatos pode variar dependendo de cada agência, podendo ser de 3 anos como na Anvisa, 4 anos como na Aneel, ou até 5 anos como na Anatel.

3.2 Classificação

As agências reguladoras podem ser classificadas:

I) Quanto à sua **origem**: a) agências federais; b) estaduais; c) municipais; d) distritais.

II) Quanto à **atividade preponderante**: a) agências de serviço, que exercem as funções típicas; b) agências de polícia, que exercem fiscalização das atividades econômicas; c) agências de fomento, que ajudam a desenvolver o setor privado; d) agências de uso de bens públicos.

III) Quanto à **previsão constitucional**: a) agências com referência constitucional (a Anatel tem previsão no art. 21, XI, da CF/1988); b) agências sem referência constitucional, são a grande maioria.

IV) Quanto ao **instante de sua criação**: a) agências de primeira geração (1996 a 1999) na época das privatizações; b) de segunda geração, de 2000 a 2004; c) de terceira geração, que adveio com as agências pluri-potenciárias (2005 em diante), exercendo múltiplas funções simultaneamente.

4. Associações públicas

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os entes responsáveis pela regulamentação dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 241 da CF/1988).

Essas pessoas jurídicas autônomas, criadas pelos entes federados, e que tem por objeto medidas de mútua cooperação, denominam-se consórcios públicos. Os consórcios públicos são disciplinados pela Lei nº 11.107/2005. Uma das características mais distintas dos consórcios é a possibilidade de eles possuírem natureza de Direito Público ou de Direito Privado.

Consórcios de Direito Privado obedecem às normas da legislação civil. Possuem regime celetista, embora não possam ter fins lucrativos. Por isso, não integram a Administração Pública. Já os consórcios de direito público são as associações públicas propriamente ditas, podendo ser inclusive transfederativas se integrarem todas as esferas das pessoas consorciadas (federal, estadual, municipal).

5. Empresas Estatais. Empresas públicas e sociedades de economia mista

Empresas do Estado são as pessoas jurídicas de Direito Privado pertencentes à Administração Indireta. São duas: as **empresas públicas**, e as **sociedades de economia mista**.

5.1 Características das empresas estatais

As empresas públicas e as sociedades de economia mista apresentam características em comum:

a) **Atuação na prestação de serviços públicos ou no desenvolvimento de atividade econômica**: as empresas exploradoras de atividade econômica geralmente recebem menor controle pela Administração, embora também apresentem certas desvantagens, como não ter imunidade a impostos, e seus bens não têm natureza pública, podendo ser penhorados.

b) **Sofrem controle pelo Tribunal de Contas da União**: bem como do Poder Judiciário, no que couber.

c) **Contratação de bens e serviços mediante prévia licitação**: a licitação é processo utilizado a fim de promover uma competição justa com as empresas privadas do mesmo setor. Tal imposição não é exigida para as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica.

d) **Obrigatoriedade de realização de concurso público**: trata-se de uma forma de avaliar os melhores funcionários dentro de um grupo seletivo de candidatos.

e) **Contratação de pessoal pelo regime celetista**: seus membros são denominados empregados públicos, salvo as hipóteses de contratação para cargo comissionado. É também vedada a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.

f) **Impossibilidade de decretar sua falência**: nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 11.101/2005.



FIQUE ATENTO!

O Tribunal de Contas é instituto criado para exercer controle e fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos membros do Estado e da Administração Pública Direta e Indireta. Apesar de seu nome, o Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário. Na realidade, a doutrina tem suas divergências quanto à matéria, embora a grande maioria admite que o Tribunal de Contas seja vinculado ao Poder Legislativo, na forma do art. 71 da CF/1988. Apesar dessa discussão, inegável é a sua autonomia na medida que ajuda o Congresso Nacional no exercício de controle externo dos membros do Estado.

As **empresas públicas** são pessoas jurídicas de Direito Privado, cuja criação depende de autorização legal. Sua personalidade é concedida pelo registro de seus atos constitutivos em cartório, com a totalidade de seu capital público, e regime organizacional livre (art. 5º, II, do Dec-Lei nº 200/1967), podendo ser organizadas como sociedade anônima, ou de responsabilidade limitada, ou ainda sociedade por comandita de ações. São empresas públicas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

As **sociedades de economia mista** têm seu conceito legal previsto no art. 5º, III, do Dec-Lei nº 200/1967. São pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação também depende de autorização legal e registro em cartório,

possui a maioria de seu capital público, e devem ser obrigatoriamente organizadas como sociedades anônimas. São sociedades de economia mista: Petrobrás, Banco do Brasil, Eletrobrás.

Percebemos algumas diferenças entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A primeira diz respeito ao capital constitutivo: enquanto que nas empresas públicas, todo o seu capital deve ser público (o Dec-Lei nº 200/1967 dispõe que seu capital deve advir totalmente "da União", mas admite-se também o capital de origem estadual e municipal), as sociedades de economia mista admitem a presença do capital de origem privada, mas pelo menos 50% mais uma de suas ações com direito a voto devem pertencer ao Estado. Além disso, outra diferença relevante é em relação à forma de sua organização: as sociedades de economia mista devem obrigatoriamente ter a estrutura de sociedade anônima, trata-se de disposição legal do próprio Dec-Lei nº 200/1967. As empresas públicas, por sua vez, não sofrem essa imposição, podendo adotar a estrutura que desejar.



EXERCÍCIO COMENTADO

3. (TRT 1ª REGIÃO-RJ – TÉCNICO JUDICIÁRIO – INSTITUTO AACP – 2018)

A respeito da organização da Administração Pública, assinale a alternativa **correta**.

- a) Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos Profissionais, submetem-se ao regime de precatórios.
- b) O regime jurídico de direito privado das empresas públicas é parcialmente derogado por normas de direito público, cenário este que a doutrina denomina de regime jurídico híbrido.
- c) A dotação patrimonial, no que tange às fundações instituídas pelo Poder Público, deve ser inteiramente pública.
- d) Quanto à forma de organização, as sociedades de economia mista podem ser estruturadas sob qualquer das formas admitidas em direito.
- e) Descentralização por serviço é a que se verifica quando, por meio de contrato, transfere-se a execução de determinado serviço público à pessoa jurídica de direito privado.

Resposta: Letra B. A alternativa A está incorreta, pois trata-se de entendimento do STF que os conselhos profissionais não se submetem ao regime de precatórios. Alternativa C está incorreta pois há a modalidade de fundação pública como pessoa jurídica de Direito Privado. Alternativa D está incorreta pois as sociedades de economia mista só poderão ser instituídas como sociedades anônimas. Alternativa E está incorreta pois a hipótese descrita é a de descentralização por delegação.

CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

São técnicas utilizadas para o exercício de competências administrativas, mediante órgãos públicos despersonalizados e vinculados hierarquicamente aos entes da Federação. A concentração é caso raríssimo na nossa Administração, pois pressupõe a ausência completa de distribuições de tarefas entre suas repartições internas, havendo uma forte concentração de poderes em uma única pessoa jurídica de Direito Público.

Na desconcentração, todavia, há a repartição das atribuições entre os órgãos públicos pertencentes a uma mesma pessoa jurídica, por isso sua vinculação hierárquica. Difere-se da descentralização justamente nesse aspecto: os órgãos públicos, ao contrário das autarquias, fundações, etc, não têm personalidade jurídica própria, e por isso, não possuem a mesma autonomia dos entes descentralizados, permanecendo vinculados hierarquicamente ao Estado.

Muito importante para a desconcentração é a noção de órgão público. Nos termos do art. 1º, § 2º, I, da Lei nº 9.784/1999, órgão público é "a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta". Assim, podemos definir órgão público como um núcleo de competências do Estado, sem personalidade jurídica própria. Por ser órgão despersonalizado, não pode integrar no polo ativo ou passivo das ações que objetivam a reparação de danos causados pelo exercício da Administração, devendo a pessoa jurídica a que o órgão pertence ser acionada em tais hipóteses.

São exemplos de órgãos públicos: os Ministérios da União, as secretarias estaduais, as Prefeituras e Subprefeituras, os Tribunais, as Casas Legislativas, entre outros. Todos esses órgãos, somados à União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, compõem a denominada Administração Direta ou Centralizada.

1. Classificação

Em relação às modalidades de desconcentração, a doutrina tende a classificar a desconcentração em três espécies distintas:

- a) **Desconcentração territorial ou geográfica:** é aquela em que todos os órgãos recebem as mesmas competências em relação à matéria, a diferença encontra-se apenas nas regiões em que devem atuar. É o caso da Delegacias de Polícia.
- b) **Desconcentração material ou temática:** é a que distribui as competências administrativas tendo em vista a especialização de cada órgão em um assunto específico. Exemplo: o Ministério da Cultura da União.
- c) **Desconcentração hierárquica ou funcional:** o elemento diferenciador é a relação de subordinação e hierarquia entre os órgãos públicos. Exemplo: os tribunais administrativos possuem subordinação em relação aos órgãos de primeira instância.



EXERCÍCIO COMENTADO

4. (PREFEITURA-SP – AUDITOR FISCAL DO MUNICÍPIO – FCC – 2007)

A organização administrativa brasileira tem como característica a:

- a) não previsão de estruturas descentralizadas.
- b) personificação de entes integrantes da Administração indireta.
- c) ausência de relações de hierarquia.
- d) ausência de mecanismos de coordenação e de controle finalístico.
- e) inexistência de entidades submetidas a certas regras de direito privado.

Resposta: Letra B. Impossível dizer que não há relações de hierarquia e subordinação na organização administrativa. É o caso dos órgãos públicos. Já os entes da Administração Indireta possuem, sim, personalidade jurídica própria, seus bens e patrimônio não se confundem com os membros federativos. Porém, sofrem controle de fiscalização pelo Poder Público que lhe concedeu suas competências.

SERVIDORES PÚBLICOS

1. Conceito

Agente público é expressão que engloba todas as pessoas lotadas na Administração, isto é, trata-se daqueles 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”¹.

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.

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 patri-

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

mônio 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:

- a) 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”². O agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios.
- b) 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.
- c) 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.



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

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 Pietro³ 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.

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

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas editora, 2010.

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 extrapolação 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~~ **24** (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguinte 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.