

Prefeitura Municipal de Araguaína do Estado do Tocantins

ARAGUAÍNA-TO

Guarda Municipal

JN008-N0

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

Prefeitura Municipal de Araguaína do Estado de Tocantins

Guarda Municipal

Edital nº 002/2019, de 23 de dezembro de 2019.

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chierigatti e João de Sá Brasil

Conhecimentos Específicos - Profº Fernando Zantedeschi

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Aline Carvalho

Elaine Cristina

Josiane Sarto

Leandro Filho

DIAGRAMAÇÃO

Higor Moreira

Rodrigo Bernardes

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

Interpretação de texto.....	01
Ortografia oficial.....	08
Acentuação gráfica.....	12
Pontuação.....	15
Emprego das classes de palavras: substantivo, adjetivo, numeral, pronome, verbo, advérbio, preposição e conjunção: emprego e sentido que imprimem às relações que estabelecem	18
Vozes verbais: ativa e passiva.	50
Colocação pronominal.....	50
Concordância verbal e nominal. Regência verbal e nominal.	50
Crase.....	62
Sinônimos, antônimos e parônimos. Sentido próprio e figurado das palavras.....	65

INFORMÁTICA

Dispositivos de armazenamento.....	01
Periféricos de um computador.....	04
Configurações básicas do Windows 10.....	05
Aplicativos do Pacote Microsoft Office 2013 (Word, Excel e Power Point).....	08
Configuração de impressoras.....	04
Noções básicas de internet e uso de navegadores.....	31
Noções básicas de correio eletrônico e envio de e-mails.....	31

RACIOCÍNIO LÓGICO

Raciocínio lógico. Estruturas lógicas.....	01
Lógica de argumentação.....	03
Diagramas lógicos.....	08
Resolução de situações-problema.....	08
Reconhecimento de sequências e padrões.....	22
Avaliação de argumentos por diagramas de conjuntos.....	23

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Noções de Direito Administrativo - Ato Administrativo.....	01
Conceito de Elementos.....	01
Espécies e Atributos.....	01
Administração Pública. Princípios e Organização.....	06
Servidores e Empregados Públicos: Cargo e Emprego Público.....	09

SUMÁRIO

Concurso Público.....	09
Aposentadoria.....	09
Responsabilidade Civil, Criminal e Administrativa.....	09
Noções de Direito Constitucional - Princípios Fundamentais da Constituição da República – artigos 1º ao 4º da Constituição Federal de 1988.....	26
Dos Municípios – artigos 29º a 31º da Constituição Federal de 1988.....	36
Normas Constitucionais relativas à Administração Pública e ao Servidor Público – artigos 37º a 41º da Constituição Federal de 1988.....	37
Da Segurança Pública – artigo 144º.....	45
Noções de Direitos Humanos e Cidadania.....	46
Direitos e Garantias Fundamentais: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.....	46
Direitos Sociais e Nacionalidade.....	46
Direitos Políticos (artigos 5º a 16º da Constituição Federal de 1988).....	46
Princípios Constitucionais relativos ao Direito Penal.....	56
Lei Federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – Das Medidas de Proteção (artigos 98º a 101º).....	57
Da Prática de Ato Infracional (artigos 103º a 109º).....	57
Das Garantias Processuais (artigos 110º e 111º).....	57
Dos Crimes e das Infrações Administrativas (artigos 225º a 258º).....	57
Lei Federal nº 13.022/2014.....	67

ÍNDICE

CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS

Noções de Direito Administrativo - Ato Administrativo.....	01
Conceito de Elementos.....	01
Espécies e Atributos.....	01
Administração Pública. Princípios e Organização.....	06
Servidores e Empregados Públicos: Cargo e Emprego Público.....	09
Concurso Público.....	09
Aposentadoria.....	09
Responsabilidade Civil, Criminal e Administrativa.....	09
Noções de Direito Constitucional - Princípios Fundamentais da Constituição da República – artigos 1º ao 4º da Constituição Federal de 1988.....	26
Dos Municípios – artigos 29º a 31º da Constituição Federal de 1988.....	36
Normas Constitucionais relativas à Administração Pública e ao Servidor Público – artigos 37º a 41º da Constituição Federal de 1988.....	37
Da Segurança Pública – artigo 144º.....	45
Noções de Direitos Humanos e Cidadania.....	46
Direitos e Garantias Fundamentais: Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.....	46
Direitos Sociais e Nacionalidade.....	46
Direitos Políticos (artigos 5º a 16º da Constituição Federal de 1988).....	46
Princípios Constitucionais relativos ao Direito Penal.....	56
Lei Federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – Das Medidas de Proteção (artigos 98º a 101º).....	57
Da Prática de Ato Infracional (artigos 103º a 109º).....	57
Das Garantias Processuais (artigos 110º e 111º).....	57
Dos Crimes e das Infrações Administrativas (artigos 225º a 258º).....	57
Lei Federal nº 13.022/2014.....	67

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO, ATO ADMINISTRATIVO, CONCEITO DE ELEMENTOS, ESPÉCIES E ATRIBUTOS.

O ato administrativo é uma espécie de fato administrativo e é em torno dele que se estrutura a base teórica do direito administrativo.

Por seu turno, “a expressão **atos da Administração** traduz sentido amplo e indica todo e qualquer ato que se origine dos inúmeros órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes. [...] Na verdade, **entre os atos da Administração se enquadram atos que não se caracterizam propriamente como atos administrativos**, como é o caso dos atos privados da Administração. Exemplo: os contratos regidos pelo direito privado, como a compra e venda, a locação etc. No mesmo plano estão os atos materiais, que correspondem aos fatos administrativos, noção vista acima: são eles atos da Administração, mas não configuram atos administrativos típicos. Alguns autores aludem também aos atos políticos ou de governo”¹.

Com efeito, a expressão atos da Administração é mais ampla. Envolve, também, os atos privados da Administração, referentes às ações da Administração no atendimento de seus interesses e necessidades operacionais e instrumentais agindo no mesmo plano de direitos e obrigações que os particulares. O regime jurídico será o de direito privado. Ex.: contrato de aluguel de imóveis, compra de bens de consumo, contratação de água/luz/internet. Basicamente, envolve os interesses particulares da Administração, que são secundários, para que ela possa atender aos interesses primários – no âmbito destes interesses primários (interesses públicos, difusos e coletivos) é que surgem os atos administrativos, que são atos públicos da Administração, sujeitos a regime jurídico de direito público.

Os atos administrativos se situam num plano superior de direitos e obrigações, eis que visam atender aos interesses públicos primários, denominados difusos e coletivos. Logo, são atos de regime público, sujeitos a pressupostos de existência e validade diversos dos estabelecidos para os atos jurídicos no Código Civil, e sim previstos na Lei de Ação Popular e na Lei de Processo Administrativo Federal. Ao invés de autonomia da vontade, haverá a obrigatoriedade do cumprimento da lei e, portanto, a administração só poderá agir nestas hipóteses desde que esteja expressa e previamente autorizada por lei².



#FicaDica

Atos da Administração ≠ Atos administrativos.
Atos privados da Administração = atos da Administração → regime jurídico de direito privado.
Atos públicos da Administração = atos administrativos → regime jurídico de direito público.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

² BALDACCI, Roberto Geists. Direito administrativo. São Paulo: Prima Cursos Preparatórios, 2004.

Fato e ato administrativo

Fato administrativo é a “atividade material no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a Administração. [...] Os fatos administrativos podem ser voluntários e naturais. Os fatos administrativos voluntários se materializam de duas maneiras: 1ª) por **atos administrativos, que formalizam a providência desejada pelo administrador através da manifestação da vontade**; 2ª) por condutas administrativas, que refletem os comportamentos e as ações administrativas, sejam ou não precedidas de ato administrativo formal. Já os fatos administrativos naturais são aqueles que se originam de fenômenos da natureza, cujos efeitos se refletem na órbita administrativa. Assim, quando se fizer referência a fato administrativo, deverá estar presente unicamente a noção de que ocorreu um evento dinâmico da Administração”³.

REQUISITOS OU ELEMENTOS

- 1) Competência:** é o poder-dever atribuído a determinado agente público para praticar certo ato administrativo. A pessoa jurídica, o órgão e o agente público devem estar revestidos de competência. A competência é sempre fixada por lei.
- 2) Finalidade:** é a razão jurídica pela qual um ato administrativo foi abstratamente criado pela ordem jurídica. A lei estabelece que os atos administrativos devem ser praticados visando a um fim, notadamente, a satisfação do interesse público. Contudo, embora os atos administrativos sempre tenham por objeto a satisfação do interesse público, esse interesse é variável de acordo com a situação. Se a autoridade administrativa praticar um ato fora da finalidade genérica ou fora da finalidade específica, estará praticando um ato viciado que é chamado “desvio de poder ou desvio de finalidade”.
- 3) Forma:** é a maneira pela qual o ato se revela no mundo jurídico. Usualmente, adota-se a forma escrita. Eventualmente, pode ser praticado por sinais ou gestos (ex.: trânsito). A forma é sempre fixada por lei.
- 4) Motivo (vontade):** vontade é o querer do ato administrativo e dela se extrai o motivo, que é o acontecimento real que autoriza/determina a prática do ato administrativo. É o ato baseado em fatos e circunstâncias, que o administrador por escolher, mas deve respeitar os limites e intenções da lei. Nem sempre os atos administrativos possuem motivo legal. Nos casos em que o motivo legal não está descrito na norma, a lei deu competência discricionária para que o sujeito escolha o motivo legal (o motivo deve ser oportuno e conveniente). A teoria dos Motivos Determinantes afirma que os motivos alegados para a prática de um ato administrativo ficam a ele vinculados de tal modo que a prática de um ato administrativo mediante a ale-

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

gação de motivos falsos ou inexistentes determina a sua invalidade.

5) Objeto (conteúdo): é o que o ato afirma ou declara, manifestando a vontade do Estado. A lei não fixa qual deve ser o conteúdo ou objeto de um ato administrativo, restando ao administrador preencher o vazio nestas situações. O ato é branco/indefinido. No entanto, deve se demonstrar que a prática do ato é oportuna e conveniente.

Obs.: Quando se diz que a escolha do motivo e do objeto do ato é discricionária não significa que seja arbitrária, pois deve se demonstrar a oportunidade e a conveniência.

Mérito = oportunidade + conveniência



#FicaDica

Para memorizar, note que os requisitos do ato administrativo se apresentam sob o mnemônico ComFiFoMOB:

COMpetência
FInalidade
FOrma
MOtivo
OBjeto

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA: CONCEITO E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

A Constituição Federal fixa atribuições para as diversas esferas do Poder Executivo. Entretanto, seria impossível impor que um único órgão as exercesse por completo. Por isso, tais atribuições são distribuídas entre os diversos órgãos que compõem a Administração Pública.

Esta divisão das atribuições entre os órgãos da Administração Pública é conhecida como competência.

Conceitua Carvalho Filho⁴ que “competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade”, afirmando ainda que a competência administrativa pode ser colocada em plano diverso da competência legislativa e jurisdicional.

A competência é pressuposto essencial do ato administrativo, devendo sempre ser **fixada por lei ou pela Constituição Federal**. Vale ressaltar, no entanto, que a lei e a CF fixam as competências primárias, que abrangem o órgão como um todo; podendo existir atos internos de organização que fixam as divisões de competências dentro dos órgãos, em seus diversos segmentos.

A competência se reveste de dois atributos essenciais: **inderrogabilidade**, pois não se transfere de um órgão a outro por mera vontade entre as partes ou por consentimento do agente público; e **improrrogabilidade**, pois um órgão competente não se transmuta em incompetente mesmo diante de alteração da lei superveniente ao fato.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

O ato praticado por sujeito incompetente prescinde de pressuposto essencial para o ato administrativo, sendo ele considerado inexistente e incapaz de produzir efeitos.

É possível fixar os critérios de competência nos seguintes moldes:

- a) Quanto à matéria:** abrange a especificidade da função, por exemplo, entre Ministérios e Secretarias de diversas especialidades.
- b) Quanto à hierarquia:** abrange a atribuição de atividades mais complexas a agentes/órgãos de graus superiores dentro dos órgãos.
- c) Quanto ao lugar:** abrange a descentralização territorial de atividades.
- d) Quanto ao tempo:** abrange a atribuição de competência por tempo determinado, notadamente diante de algum evento específico, como de calamidade pública.

AVOCAÇÃO E DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Nos termos do artigo 11 da Lei nº 9.784/1999, “a **competência é irrenunciável** e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de **delegação e avocação legalmente admitidos**”.

Delegar é atribuir uma competência que seria sua a outro órgão/agente (pode ser vertical, quando houver subordinação; ou horizontal, quando não houver subordinação) – A delegação é parcial e temporária e pode ser revogada a qualquer tempo. Não podem ser delegados os seguintes atos: Competência Exclusiva, Edição de Ato de Caráter Normativo, Decisão de Recursos Administrativos.

Avocar é solicitar o que seria de competência de outro para sua esfera de competência. Basicamente, é o oposto de delegar. Na avocação, o chefe/órgão superior pega para si as atribuições do subordinado/órgão inferior. Como exige subordinação, toda avocação é vertical.

O SILÊNCIO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Relacionada à questão da forma do ato administrativo, surge a discussão sobre o silêncio do ato administrativo, se esse poderia ou não caracterizar a prática de um ato válido. Neste sentido:

“Uma questão interessante que merece ser analisada no tocante ao ato administrativo é a omissão da Administração Pública ou, o chamado silêncio administrativo. Essa omissão é verificada quando a administração deveria expressar uma pronúncia quando provocada por administrado, ou para fins de controle de outro órgão e, não o faz. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o silêncio da administração não é um ato jurídico, mas quando produz efeitos jurídicos, pode ser um fato jurídico administrativo. [...] Denota-se que o silêncio pode consistir em omissão, ausência de manifestação de vontade, ou não. Em determinadas situações poderá a lei determinar a Administração Pública manifestar-se obrigatoriamente, qualificando o silêncio como manifestação de vontade. Nesses casos, é possível afirmar que estaremos diante de um ato administrativo. [...] Desta forma, quando o silêncio

é uma forma de manifestação de vontade, produz efeitos de ato administrativo. Isto porque a lei pode atribuir ao silêncio determinado efeito jurídico, após o decurso de certo prazo. Entretanto, na ausência de lei que atribua determinado efeito jurídico ao silêncio, estaremos diante de um fato jurídico administrativo⁵.

CLASSIFICAÇÃO

A) Classificação quanto ao seu alcance:

- 1) **Atos internos:** praticados no âmbito interno da Administração, incidindo sobre órgãos e agentes administrativos.
- 2) **Atos externos:** praticados no âmbito externo da Administração, atingindo administrados e contratados. São obrigatórios a partir da publicação.

B) Classificação quanto ao seu objeto:

- 1) **Atos de império:** praticados com supremacia em relação ao particular e servidor, impondo o seu obrigatório cumprimento.
- 2) **Atos de gestão:** praticados em igualdade de condição com o particular, ou seja, sem usar de suas prerrogativas sobre o destinatário.
- 3) **Atos de expediente:** praticados para dar andamento a processos e papéis que tramitam internamente na administração pública. São atos de rotina administrativa.

C) Classificação dos atos quanto à formação (processo de elaboração):

- 1) **Ato simples:** nasce por meio da manifestação de vontade de um órgão (unipessoal ou colegiado) ou agente da Administração.
- 2) **Ato complexo:** nasce da manifestação de vontade de mais de um órgão ou agente administrativo.
- 3) **Ato composto:** nasce da manifestação de vontade de um órgão ou agente, mas depende de outra vontade que o ratifique para produzir efeitos e tornar-se exequível.

D) Classificação quanto à manifestação da vontade:

- 1) **Atos unilaterais:** São aqueles formados pela manifestação de vontade de uma única pessoa. Ex.: Demissão - Para Hely Lopes Meirelles, só existem os atos administrativos unilaterais.
- 2) **Atos bilaterais:** São aqueles formados pela manifestação de vontade de duas pessoas.
- 3) **Atos multilaterais:** São aqueles formados pela vontade de mais de duas pessoas.

Ex.: Contrato administrativo.

⁵ SCHUTA, Andréia. Breves considerações acerca do silêncio administrativo. Migalhas, 24 jul. 2008.

E) Classificação quanto ao destinatário:

- 1) **Atos gerais:** dirigidos à coletividade em geral, com finalidade normativa, atingindo uma gama de pessoas que estejam na mesma situação jurídica nele estabelecida. O particular não pode impugnar, pois os efeitos são para todos.
- 2) **Atos individuais:** dirigidos a pessoa certa e determinada, criando situações jurídicas individuais. O particular atingido pode impugnar.

F) Classificação quanto ao seu regramento:

- 1) **Atos vinculados:** são os que possuem todos os pressupostos e elementos necessários para sua prática e perfeição previamente estabelecidos em lei que autoriza a prática daquele ato. O administrador é um "mero cumpridor de leis". Também se denomina ato de exercício obrigatório.
- 2) **Atos discricionários:** são os atos que possuem parte de seus pressupostos e elementos previamente fixados pela lei autorizadora. No mínimo, a competência, a finalidade e a forma estão previamente fixados na lei – são os pressupostos vinculados. Aquilo que está em branco ou indefinido na lei será preenchido pelo administrador. Tal preenchimento deve ser feito motivadamente com base em fatos e circunstâncias que somente o administrador pode escolher. Contudo, tal escolha não é livre, os fatos e circunstâncias devem ser adequados (razoáveis e proporcionais) aos limites e intenções da lei.

Quanto ao grau de subordinação à norma, os atos administrativos se classificam em vinculados ou discricionários. "Os atos vinculados são aqueles que tem o procedimento quase que plenamente delineados em lei, enquanto os discricionários são aqueles em que o dispositivo normativo permite certa margem de liberdade para a atividade pessoal do agente público, especialmente no que tange à conveniência e oportunidade, elementos do chamado mérito administrativo. A discricionariedade como poder da Administração deve ser exercida consoante determinados limites, não se constituindo em opção arbitrária para o gestor público, razão porque, desde há muito, doutrina e jurisprudência repetem que os atos de tal espécie são vinculados em vários de seus aspectos, tais como a competência, forma e fim"⁶.

⁶ http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3741



#FicaDica

Dentre as classificações, merece destaque aquela que recai sobre o caráter vinculado ou discricionário de um ato administrativo.

Ato vinculado – Obrigatório

– Não há margem para a Administração cumprir de outra forma

– A lei fixa requisitos e pressupostos de forma expressa e clara, rejeitando margem de interpretação.

Ato discricionário – Facultativo

– O administrador decidirá caso a caso conforme critérios de oportunidade e conveniência (o denominado mérito do ato administrativo)

– Há margem de interpretação que a própria lei deixa, afinal, a lei não pode tudo regular e impedir por completo a atuação do administrador porque se caracterizaria ingerência do Legislativo no Executivo.

– Não significa que o administrador pode agir de forma arbitrária, se seu ato discricionário não atender a parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade poderá ser questionado.



FIQUE ATENTO!

Cabe controle judicial dos atos administrativos discricionários? Não quanto ao mérito, porém sim no caso de violação de parâmetros gerais do Direito Administrativo, como os princípios da administração pública.

ATRIBUTOS

- 1) **Imperatividade:** em regra, a Administração decreta e executa unilateralmente seus atos, não dependendo da participação e nem da concordância do particular. Do poder de império ou extroverso, que regula a forma unilateral e coercitiva de agir da Administração, se extrai a imperatividade dos atos administrativos.
- 2) **Autoexecutoriedade:** em regra, a Administração pode concretamente executar seus atos independente da manifestação do Poder Judiciário, mesmo quando estes afetam diretamente a esfera jurídica de particulares.
- 3) **Presunção de veracidade:** todo ato editado ou publicado pela Administração é presumivelmente verdadeiro, seja na forma, seja no conteúdo, o que se denomina “fé pública”. Evidente que tal presunção é relativa (juris tantum), mas é muito difícil de ser ilidida. Só pode ser quebrada mediante ação declaratória de falsidade, que irá argumentar que houve uma falsidade material (violação física do documento que traz o ato) ou uma falsidade ideológica (documento que expressa uma inverdade).
- 4) **Presunção de legitimidade:** Sempre que a Administração agir se presume que o fez conforme a lei. Tal presunção é relativa (juris tantum), podendo contudo ser ilidida por qualquer meio de prova.



#FicaDica

Todo ato administrativo tem presunção de veracidade e de legitimidade, mas nem todo ato administrativo é imperativo (pode precisar da concordância do particular, a exemplo dos atos negociais).



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - Técnico Judiciário - Administrativa - CESPE/2018) Julgue o item que se segue, a respeito dos atos da administração pública.

Todos os fatos alegados pela administração pública são considerados verdadeiros, bem como todos os atos administrativos são considerados emitidos conforme a lei, em decorrência das presunções de veracidade e de legitimidade, respectivamente.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Conforme a presunção de veracidade, todo ato editado ou publicado pela Administração é presumivelmente verdadeiro, seja na forma, seja no conteúdo, o que se denomina “fé pública”. Já de acordo com a presunção de legitimidade, sempre que a Administração agir se presume que o fez conforme a lei. Ambas presunções são relativas (juris tantum).

2. (ABIN - Oficial Técnico de Inteligência - Conhecimentos Gerais - CESPE/2018) No que se refere a atos administrativos, julgue o item que se segue.

Na classificação dos atos administrativos, um critério comum é a formação da vontade, segundo o qual, o ato pode ser simples, complexo ou composto. O ato complexo se apresenta como a conjugação de vontade de dois ou mais órgãos, que se juntam para formar um único ato com um só conteúdo e finalidade.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Conceitua-se ato simples como o que nasce por meio da manifestação de vontade de um órgão (unipessoal ou colegiado) ou agente da Administração. Já o ato complexo é aquele que nasce da manifestação de vontade de mais de um órgão ou agente administrativo (o ato é uno, mas ocorrerá a manifestação de mais de um agente, todas igualmente relevantes). Já o ato composto nasce da manifestação de vontade de um órgão ou agente, mas depende de outra vontade que o ratifique para produzir efeitos e tornar-se exequível.

3. (STM - Analista Judiciário - Administrativa - CESPE/2018) A respeito do direito administrativo, dos atos administrativos e dos agentes públicos e seu regime, julgue o item a seguir.

A licença consiste em um ato administrativo unilateral e discricionário.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais ao exercício de uma atividade.

ATOS ADMINISTRATIVOS EM ESPÉCIE

1) Atos normativos: são atos gerais e abstratos visando a correta aplicação da lei. São exemplos: decretos, regulamentos, regimentos, resoluções, deliberações, entre outros.

A Administração, por intermédio da autoridade que tem o poder de editá-los, elabora normativas buscando explicar e especificar um comando já contido em lei. Não cabe inovar nestas normativas, pois não cabe ao Executivo legislar. Caso o Executivo transcenda seus poderes, o Legislativo poderá sustar o ato.

Surge neste ponto a discussão sobre Decretos autônomos. A Constituição Federal prevê a competência do Presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal, conforme art. 84, IV e VI da Constituição Federal: "IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...] 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". Assim o Executivo desempenha seu poder regulamentar: regulando para buscar a fiel execução de uma lei específica ou para organizar a administração sem ônus (no último caso, estaríamos diante dos chamados decretos autônomos⁷).

2) Atos ordinatórios: disciplinam o funcionamento da Administração e a conduta de seus agentes. Possuem, assim, um caráter interno.

Se ligam ao aspecto do poder hierárquico, notadamente, os poderes de ordenar, comandar, fiscalizar e corrigir as condutas. Tais atos envolvem delegação de competência, avocação de competência, expedição de ordem de serviço e instruções específicas (de caráter não normativo).

São exemplos: instruções, circulares, avisos, portarias, ofícios, despachos administrativos, decisões administrativas.

3) Atos negociais: são aqueles estabelecidos entre Administração e administrado em consenso. Em suma, o particular solicita e a Administração res-

ponde – daí haver uma certa bilateralidade, que, contudo, se difere da típica bilateralidade de negócios jurídicos de natureza civil, pois não existe uma relação de contraprestação usual nos contratos.

Como são solicitados pelo particular, estes atos não são dotados do atributo da imperatividade. Geralmente, o poder público terá discricionariedade em atender ou não a solicitação (mas a negativa deve ser razoável).

São exemplos: licenças, autorizações, permissões, aprovações, vistos, dispensa, homologação, renúncia.

4) Atos enunciativos: são aqueles em que a Administração certifica ou atesta um fato sem vincular ao seu conteúdo. São atos administrativos apenas no sentido formal, pois não manifestam uma vontade da Administração, mas sim apenas declaram certa informação. Não possuem conteúdo decisório.

São exemplos: atestados, certidões, pareceres.

5) Atos punitivos: são aqueles que emanam punições aos servidores. Se insere no campo do poder disciplinar. São exemplos: advertências, suspensões, cassações e destituições.

PARECER: RESPONSABILIDADE DO EMISSOR

Para entender a controvérsia, basta pensar que se, por um lado, se os atos administrativos são apenas aqueles que exteriorizam uma declaração de vontade do Estado, estariam em regra excluídos os atos de juízo, conhecimento e opinião; por outro lado, se os atos administrativos abrangem toda declaração do Estado, teoricamente poderiam ser englobados os atos de juízo, conhecimento e opinião. Os pareceres nada mais são do que atos que exteriorizam juízos, conhecimentos ou opiniões.

É possível classificar os pareceres em: parecer facultativo, quando faculta algo a alguém (geralmente autoridade superior a inferior), não sendo obrigatória nem a sua solicitação e nem que se siga a opinião emanada; parecer técnico, que se diferencia do facultativo apenas no aspecto de emanar de um agente especializado, com habilidade técnica específica, sem relação de hierarquia; parecer obrigatório, cuja lei obriga a sua solicitação, mas não há obrigação em se seguir a opinião emanada; parecer normativo, cujo caráter se torna genérico e abstrato como uma lei; parecer vinculante, que nada mais é do que um parecer de solicitação obrigatória e cuja opinião necessariamente deve ser seguida.

Quanto à responsabilização daquele que emitiu o parecer, deverá ser considerada a natureza do parecer para determinar se há ou não responsabilidade solidária. No caso em que o parecer não vincula o administrador, podendo este praticar o ato seguindo ou não o posicionamento defendido e sugerido por quem emitiu o parecer, este não pode ser considerado responsável solidariamente com o agente que possui a competência e atribuição para o ato administrativo decisório. Contudo, no caso de parecer vinculante, há responsabilidade solidária⁸.

⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MICHELS, Charliane. O parecer jurídico e a atividade administrativa: Aspectos destacados acerca da

⁷ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (STJ - Analista Judiciário - Judiciária - CESPE/2018). Julgue o item a seguir, relativo aos atos administrativos. São exemplos de atos administrativos normativos os decretos, as resoluções e as circulares.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Os atos normativos são aqueles que tem por objetivo definir os parâmetros de execução da lei e, como ela, possuem generalidade e abstração. Consideram-se atos normativos os decretos e as resoluções. Contudo, as circulares, cujo propósito é circular uma informação interna importante ao desempenho das funções do órgão, orientando seus servidores, carecem de generalidade e abstração, inserindo-se na categoria de atos ordinatórios, cujo propósito é viabilizar o exercício do poder hierárquico, disciplinando o funcionamento da administração e a atuação dos agentes.

2. (CGM de João Pessoa/PB - Conhecimentos Básicos - Cargos: 1, 2 e 3 - CESPE/2018) Julgue o item a seguir, relativo a atributos, espécies e anulação dos atos administrativos. Regulamento e ordem de serviço são exemplos, respectivamente, de ato administrativo normativo e de ato administrativo ordinatório.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Regulamento tem por fim disciplinar o cumprimento de uma lei, possuindo generalidade e abstração, sendo assim um ato normativo. Já a ordem de serviço visa determinar a um servidor que exerça determinada atividade de sua alçada, caracterizando-se por sua especificidade e pela relevância no exercício do poder hierárquico pela Administração, sendo assim um ato ordinatório.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRINCÍPIOS E ORGANIZAÇÃO.

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

natureza jurídica, espécies e responsabilidade do parecerista. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun. 2012.

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.

O Decreto-Lei nº 200/1967 é a legislação que dispõe sobre a organização administrativa, além de estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa. Para compreender melhor o que vem a ser a Administração Direta e Indireta, é imprescindível conhecer sobre os fenômenos da desconcentração e descentralização.

PRINCÍPIOS BÁSICOS

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. Temos princípios gerais de Direito Administrativo, os princípios constitucionais, e os princípios infraconstitucionais.

Princípios Gerais da Administração Pública

Os princípios gerais de Direito Administrativo, são os princípios basilares desse ramo jurídico, sendo aplicáveis ante o fato da Administração Pública ser considerada pessoa jurídica de direito público.

O **princípio da supremacia do interesse público** é o princípio que dá os poderes e prerrogativas à Administração Pública. A supremacia do interesse público sobre o privado é um aspecto fundamental para o exercício da função administrativa. Podemos citar como exemplo a desapropriação de um imóvel pertencente a um particular: o particular pode ter interesse em não ter seu bem desapropriado, ou achar o valor da indenização injusto, mas ele não pode ter interesse em extinguir o instituto da expropriação administrativa. Trata-se de um instituto que deve existir, independentemente da sua vontade.

Mas se o Estado apenas tivesse prerrogativas, com certeza ele agiria com abuso de autoridade. É por isso que ao Estado também lhe incumbe uma série de deveres, fundadas pelo **princípio da indisponibilidade do interesse público**. Tal princípio pressupõe que o Poder Público não é dono do interesse público, ele deve manejá-lo segundo o que a norma lhe impõe. É por isso que ele não pode se desfazer de patrimônio público, contratar quem ele quiser, realizar gastos sem prestar contas a seu superior, etc. Tais atos configuram em desvio de finalidade, uma vez que o objetivo principal deles não é de interesse público, mas apenas do próprio agente, ou de algum terceiro beneficiário.

Princípios Constitucionais da Administração Pública

São os princípios previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput* do artigo. 37. Segundo o referido dispositivo: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos prin-

cípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”. Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) 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.



FIQUE ATENTO!

Lembre-se da palavra “limpe”, para melhor memorizar os princípios constitucionais:

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

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”.

Princípio da Autotutela

A 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.

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”; e a 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”.

Princípio da Motivação

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

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.

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.

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, 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 deve atender aos princípios da responsabilidade, ao princípio da segurança jurídica, ao princípio do contraditório e ampla defesa, ao princípio da isonomia, entre outros.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (PREFEITURA DE CARUARU-PE – PROCURADOR DO MUNICÍPIO – FCC – 2018) Em relação aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, é correto afirmar que:

- em relação ao princípio da legalidade, a Administração Pública não é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.
- o princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins a serem alcançados pelo Estado.
- o princípio da eficiência, dada a sua natureza finalística, é prevalente em face do princípio da legalidade.
- são aplicáveis à Administração Pública exclusivamente aqueles princípios mencionados no caput do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
- o princípio da publicidade decorre do direito dos administrados em ter acesso a informações de in-

teresse particular ou coletivo e, por essa razão, não admite a existência de informações públicas sigilosas.

Resposta: Letra B. A letra A está incorreta, pois pelo princípio da legalidade, a Administração Pública é obrigada a fazer ou deixar de fazer alguma coisa sempre em virtude de lei. A letra C está incorreta, pois o princípio da eficiência não pode, jamais, se sobrepor à legalidade. A letra D está incorreta, pois à Administração Pública são aplicados diversos princípios, e não apenas aqueles contidos no caput do artigo 37 da CF/1988. A letra E está incorreta, pois as informações sigilosas devem ser resguardadas, e constituem em uma exceção ao princípio da publicidade.

2. (ALESE – ANALISTA LEGISLATIVO ADMINISTRATIVO – FCC – 2018) A Administração pública possui algumas prerrogativas inerentes às suas funções, que lhe permitem agir, em alguns casos, de modo a sobrepor a vontade dos particulares, em prol do atendimento do interesse público. Nesse sentido, considera-se exemplo dessa prerrogativa o poder de:

- revogar licitações, por razões de conveniência e oportunidade e para atendimento do interesse público, sempre que se identificar ilegalidades nos procedimentos.
- limitar o direito de particulares, discricionariamente, sempre que a situação de fato demonstrar essa necessidade, independentemente de previsão legal.
- alterar unilateralmente os contratos administrativos, por motivos de interesse público, mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- editar decretos autônomos para disciplinar matérias em tese, com efeitos gerais e abstratos, diante de lacunas legais.
- criar pessoas jurídicas como forma de desconcentração das atividades da Administração pública.

Resposta: Letra C. A letra A está incorreta, pois verificada algum vício de ilegalidade em qualquer ato administrativo, a medida adequada é a anulação, não a revogação. A letra B está incorreta, pois a atuação da Administração Pública é sempre subordinada ao comando legal, uma vez que vigora, na atuação dos agentes públicos, o princípio da legalidade. A letra D está incorreta pois descreve uma hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A letra E está incorreta, pois a criação de pessoas jurídicas diversas é característica do fenômeno da descentralização.

3. (PGE-TO – PROCURADOR DO ESTADO – FCC – 2018) Acerca das modernas correntes doutrinárias que buscam repensar o Direito Administrativo no Brasil, Carlos Ari Sundfeld observa: “Embora o livro de referência de Bandeira de Mello continue saindo em edições atualizadas, por volta da metade da década de 1990 começou a perder aos poucos a capacidade de representar as visões do

meio – e de influir [...] Ao lado disso, teóricos mais jovens lançaram, com ampla aceitação, uma forte contestação a um dos princípios científicos que, há muitos anos, o autor defendia como fundamental ao direito administrativo [...]” (Adaptado de: Direito administrativo para céticos, 2a ed., p. 53)

O princípio mencionado pelo autor e que esteve sob forte debate acadêmico nos últimos anos é o princípio da

- presunção de legitimidade dos atos administrativos.
- processualidade do direito administrativo.
- supremacia do interesse público.
- moralidade administrativa.
- eficiência.

Resposta: Letra C. O princípio da supremacia do interesse público é considerado um princípio basilar da própria estrutura da Administração Pública. Significa que os interesses da comunidade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como titular e defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes e prerrogativas especiais não extensivas aos particulares. Tais prerrogativas podem ser: desapropriar bem imóvel de particular, fechar um estabelecimento comercial que não cumpre com as regras de vigilância sanitária, etc.

SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS: CARGO E EMPREGO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. APOSENTADORIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. CRIMINAL E ADMINISTRATIVA.

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”⁹.

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”. A Lei nº 8.429/92 adota um amplo sen-

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

tido da expressão agente público, abrangendo pessoas vinculadas a entidades que recebam qualquer incentivo financeiro do Estado, inclusive as pertencentes ao terceiro setor. Entretanto, este sentido amplo não se reflete nas normativas que regulam o regime jurídico dos servidores.

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”¹⁰. 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 (regulado em lei especial). Já o empregado público, que também é espécie do gênero servidor público, se sujeita a regime celetista (a natureza desta relação jurídica é contratual).

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. vo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



FIQUE ATENTO!

O exercício de atribuições inerentes ao poder de polícia é privativo dos servidores estatutários, nos termos das atribuições legais do cargo público ocupado – não cabe o exercício do poder de polícia por servidores celetistas.

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 Pietro¹¹ 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.

Exigência de concurso público

A aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos é requisito para a investidura em cargo ou emprego público **efetivo**, conforme artigo 37, II, CF e artigo 10 da Lei nº 8.112/1990.

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.

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. O concu-

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