

Instituto de Previdência de Município de João Pessoa

IPM-JP

Agente Previdenciário - Assistente de Suporte de Previdência

Edital Nº 01/2017/IPMJP, 28 de dezembro de 2017

JN027-2018

DADOS DA OBRA

Título da obra: Instituto de Previdência do Município de João Pessoa - IPM-JP

Cargo: Agente Previdenciário - Assistente de Suporte Previdenciário

(Baseado no Edital N° 01/2017/IPMJP, 28 de dezembro de 2017)

- Língua Portuguesa
- Raciocínio Lógico e Matemático
 - Legislação Previdenciária
- Noções de Direito Administrativo
- Noções de Direito Constitucional
 - Conhecimentos Específicos

Gestão de Conteúdos

Emanuela Amaral de Souza

Diagramação

Elaine Cristina
Igor de Oliveira
Camila Lopes

Produção Editorial

Suelen Domenica Pereira

Capa

Joel Ferreira dos Santos

Editoração Eletrônica

Marlene Moreno

SUMÁRIO

Língua Portuguesa

Compreensão e Interpretação de textos.....	01
Morfologia: classes de palavras variáveis e invariáveis: conceito, classificação e emprego; termos da oração.....	15
Concordância Nominal e Verbal.....	71
Regência Nominal e Verbal.....	77
Semântica: sinonímia, antonímia, homonímia, parônima.....	83
Conotação e Denotação.....	83
Figuras de sintaxe, de pensamento e de linguagem.....	83
Emprego dos sinais de pontuação.....	58
Uso do sinal indicativo de crase.....	52
Funções sintáticas de termos e de orações.....	57
Processos sintáticos: subordinação e coordenação.....	57

Raciocínio Lógico e Matemático

Conceitos lógicos.....	01
Problemas envolvendo correlação entre elementos.....	01
Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos, matriciais.....	01
Séries e sequências.....	01
Progressão aritmética e progressão geométrica.....	15
Diagramas lógicos.....	23
Teoria dos conjuntos.....	31
Análise combinatória.....	37
Probabilidade.....	42
Lógica argumentativa.....	46
Lógica proposicional simples e composta.....	46
Álgebras das proposições.....	46
Estruturas lógicas: conjunção, disjunção, condicional, bicondicional e negação.....	46
Equivalência lógica.....	46
Leis de Morgan.....	46
Tabela verdade: tautologia, contradição e validações.....	46
Silogismo categórico e hipotético.....	46
Porcentagem.....	51

Legislação Previdenciária

Princípios do direito previdenciário. Fontes. Vigência e eficácia das normas previdenciárias no tempo e no espaço. Competência legislativa. Prescrição em matéria previdenciária. Regimes de previdência social: regime geral, regimes próprios dos servidores públicos e regime complementar. Regime Geral da Previdência Social; Benefícios Previdenciários; 01	01
Regime Próprio da Previdência Social; instruções normativas do INSS; evolução histórica da seguridade social no Brasil; princípios da seguridade social – Leis 8.212/91 e 8.231/91;.....	10
Previdência Complementar - regulação e regras gerais; prescrição e decadência de crédito tributário; aposentadorias de pessoa com deficiência –; habilitação e reabilitação profissional e social; acidente de trabalho; aposentadoria especial de cooperado de cooperativa de trabalho. Servidores públicos e regime de previdência complementar. Disciplina constitucional da previdência social dos servidores públicos e reformas previdenciárias. Direito adquirido e expectativa de direito.....	57
Emenda Constitucional nº 20/1998,	59
Emenda Constitucional nº 41/2003,	64
Emenda Constitucional nº 47/2005.....	67
Emenda Constitucional nº 70/2012.....	68

SUMÁRIO

Normas gerais dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos (Lei nº 9.717/1998, 68	68
Lei nº 10.887/2004. 70	70
Regimes próprios de previdência dos servidores efetivos: regras constitucionais permanentes. Contributividade e solidariedade. Compulsoriedade. Aplicabilidade subsidiária das normas do regime geral de previdência social. 74	74
LEI Nº 10.684, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005, com alterações da Lei Municipal n.º 12.466/2013, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais e reestrutura as funções do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa (IPM) na sua redação atual, abordando: princípios, beneficiários, qualidade de segurado, dependentes, filiação, inscrição, prestações em geral, benefícios (modalidades, critérios e requisitos de concessão e forma de cálculo dos benefícios (remuneração base de contribuição, atualização e parcelas incorporáveis), tempo de serviço, plano de custeio e Fundo Municipal de Previdência. 79	79
Lei Municipal 12.460/2013, plano de custeio do regime de previdência dos servidores municipais; regime de segregação de massas do plano de previdência municipal. 96	96

Noções de Direito Administrativo

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes, natureza, fins e princípios. Direito administrativo: conceito, fontes e princípios. 01	01
Agentes administrativos. Investidura e exercício da função pública. Direitos e deveres dos funcionários públicos; regimes jurídicos. 02	02
Poderes da administração: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar. Princípios básicos da administração. 03	03
Responsabilidade civil da administração: evolução doutrinária e reparação do dano. 08	08
Enriquecimento ilícito e uso e abuso de poder. Improbidade administrativa: sanções penais e civis. Lei nº 8.429/1992 e alterações. 10	10
Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação, formas e competência de prestação. 22	22
Organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Responsabilidade civil do Estado. 32	32
Crimes contra a Administração Pública praticados por funcionário público ou por particulares contra a Administração em geral. 41	41
Abuso de autoridade (Lei nº 4.898/1965). 43	43
Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado da Paraíba. 45	45

Noções de Direito Constitucional

Dos Princípios Fundamentais. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Dos Direitos Sociais. Da Nacionalidade. 01	01
Da Organização do Estado. - Da Administração Pública. Disposições Gerais. Dos Servidores Públicos. 33	33
Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Da Segurança Pública. 47	47

Conhecimentos Específicos

Princípios do direito previdenciário. 01	01
Fontes. 01	01
Vigência e eficácia das normas previdenciárias no tempo e no espaço. 01	01
Competência legislativa. 01	01
Prescrição em matéria previdenciária. 01	01
Regimes de previdência social: regime geral, regimes próprios dos servidores públicos e regime complementar. 10	10
Servidores públicos e regime de previdência complementar. 12	12
Disciplina constitucional da previdência social dos servidores públicos e reformas previdenciárias. 12	12
Direito adquirido e expectativa de direito. 12	12
Emenda Constitucional nº 20/1998, 12	12

SUMÁRIO

Emenda Constitucional nº 41/2003,	16
Emenda Constitucional nº 47/2005	19
Emenda Constitucional nº 70/2012.	20
Normas gerais dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos Lei nº 9.717/1998.....	20
Lei nº 10.887/2004.	22
Regimes próprios de previdência dos servidores efetivos: regras constitucionais permanentes. Contributividade e solidariedade. Compulsoriedade. Aplicabilidade subsidiária das normas do regime geral de previdência social.....	26
LEI Nº 10.684, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005 que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais e reestrutura as funções do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa (IPM) na sua redação atual, abordando: princípios, beneficiários, qualidade de segurado, dependentes, filiação, inscrição, prestações em geral, benefícios (modalidades, critérios e requisitos de concessão e forma de cálculo dos benefícios (remuneração base de contribuição, atualização e parcelas incorporáveis), tempo de serviço, plano de custeio e Fundo Municipal de Previdência.	31

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes, natureza, fins e princípios. Direito administrativo: conceito, fontes e princípios.	01
Agentes administrativos. Investidura e exercício da função pública. Direitos e deveres dos funcionários públicos; regimes jurídicos.	02
Poderes da administração: vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar e regulamentar. Princípios básicos da administração.	03
Responsabilidade civil da administração: evolução doutrinária e reparação do dano.	08
Enriquecimento ilícito e uso e abuso de poder. Improbidade administrativa: sanções penais e civis. Lei nº 8.429/1992 e alterações.	10
Serviços públicos: conceito, classificação, regulamentação, formas e competência de prestação.	22
Organização administrativa. Administração direta e indireta, centralizada e descentralizada. Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Responsabilidade civil do Estado.	32
Crimes contra a Administração Pública praticados por funcionário público ou por particulares contra a Administração em geral.	41
Abuso de autoridade (Lei nº 4.898/1965).	43
Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Paraíba.	45

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES, NATUREZA, FINS E PRINCÍPIOS. DIREITO ADMINISTRATIVO: CONCEITO, FONTES E PRINCÍPIOS.

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem Soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado. Os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são o Legislativo, o Executivo e o judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a organização política do Estado soberano, surgem, através da legislação complementar e ordinária, e organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e entidades paraestatais instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração”.

Com efeito, o Estado é uma organização dotada de personalidade jurídica que é composta por povo, território e soberania. Logo, possui homens situados em determinada localização e sobre eles e em nome deles exerce poder. É dotado de personalidade jurídica, isto é, possui a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair deveres. Nestes moldes, o Estado tem natureza de pessoa jurídica de direito público.

Trata-se de pessoa jurídica, e não física, porque o Estado não é uma pessoa natural determinada, mas uma estrutura organizada e administrada por pessoas que ocupam cargos, empregos e funções em seu quadro. Logo, pode-se dizer que o Estado é uma ficção, eis que não existe em si, mas sim como uma estrutura organizada pelos próprios homens.

É de direito público porque administra interesses que pertencem a toda sociedade e a ela respondem por desvios na conduta administrativa, de modo que se sujeita a um regime jurídico próprio, que é objeto de estudo do direito administrativo.

Em face da organização do Estado, e pelo fato deste assumir funções primordiais à coletividade, no interesse desta, fez-se necessário criar e aperfeiçoar um sistema jurídico que fosse capaz de reger e viabilizar a execução de tais funções, buscando atingir da melhor maneira possível o interesse público visado. A execução de funções exclusivamente administrativas constitui, assim, o objeto do Direito Administrativo, ramo do Direito Público. A função administrativa é toda atividade desenvolvida pela Administração (Estado) representando os interesses de terceiros, ou seja, os interesses da coletividade.

Devido à natureza desses interesses, são conferidos à Administração direitos e obrigações que não se estendem aos particulares. Logo, a Administração encontra-se numa posição de superioridade em relação a estes.

Se, por um lado, o Estado é uno, até mesmo por se legitimar na soberania popular; por outro lado, é necessária a divisão de funções das atividades estatais de maneira equilibrada, o que se faz pela divisão de Poderes, a qual resta assegurada no artigo 2º da Constituição Federal. A função típica de administrar – gerir a coisa pública e aplicar a lei – é do Poder Executivo; cabendo ao Poder Legislativo a função típica de legislar e ao Poder Judiciário a função típica de julgar. Em situações específicas, será possível que no exercício de funções atípicas o Legislativo e o Judiciário exerçam administração.

Destaca-se o artigo 41 do Código Civil:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

- I - a União;
- II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
- III - os Municípios;
- IV - as autarquias;
- V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Nestes moldes, o Estado é pessoa jurídica de direito público interno. Mas há características peculiares distintivas que fazem com que afirmá-lo apenas como pessoa jurídica de direito público interno seja correto, mas não suficiente.

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Pela peculiaridade da função que desempenha, o Estado é verdadeira pessoa administrativa, eis que concentra para si o exercício das atividades de administração pública.

A expressão pessoa administrativa também pode ser colocada em sentido estrito, segundo o qual seriam pessoas administrativas aquelas pessoas jurídicas que integram a administração pública sem dispor de autonomia política (capacidade de auto-organização). Em contraponto, pessoas políticas seriam as pessoas jurídicas de direito público interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Direito Administrativo é o ramo do direito público que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrangem entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

Função administrativa é a atividade do Estado de dar cumprimento aos comandos normativos para realização dos fins públicos, sob regime jurídico administrativo (em regra), e por atos passíveis de controle.

A função administrativa é exercida tipicamente pelo Poder Executivo, mas pode ser desempenhada também pelos demais Poderes, em caráter atípico. Por conseguinte, também o Judiciário e o Legislativo, não obstante suas funções jurisdicional e legislativa (e fiscalizatória) típicas, praticam atos administrativos, realizam suas nomeações de servidores, fazem suas licitações e celebram contratos administrativos, ou seja, tomam medidas concretas de gestão de seus quadros e atividades.

Função administrativa relaciona-se com a aplicação do Direito, sendo consagrada a frase de Seabra Fagundes no sentido de que “administrar é aplicar a lei de ofício”. A expressão administração pública possui, segundo Di Pietro, no entanto, dois sentidos:

- o sentido subjetivo, formal ou orgânico: em que é grafada com letras maiúsculas, isto é, Administração Pública, e que indica o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado; e

- o sentido objetivo, em que o termo é grafado com minúsculas (administração pública), sendo usado no contexto de atividade desempenhada sob regime de direito público para consecução dos interesses coletivos (sinônimo de função administrativa).

Fontes

São fontes do Direito Administrativo:

- os preceitos normativos do ordenamento jurídico, sejam eles decorrentes de regras ou princípios, contidos na Constituição, nas leis e em atos normativos editados pelo Poder Executivo para a fiel execução da lei;

- a jurisprudência, isto é, reunião de diversos julgados num mesmo sentido. Se houver Súmula Vinculante, a jurisprudência será fonte primária e vinculante da Administração Pública;

- a doutrina: produção científica da área expressa em artigos, pareceres e livros, que são utilizados como fontes para elaboração de enunciados normativos, atos administrativos ou sentenças judiciais;

- os costumes ou a praxe administrativa da repartição pública.

Ressalte-se que só os princípios e regras constantes dos preceitos normativos do Direito são considerados fontes primárias. Os demais expedientes: doutrina, costumes e jurisprudência são geralmente fontes meramente secundárias, isto é, não vinculantes; exceto no caso da súmula vinculante, conforme sistemática criada pela Emenda Constitucional nº 45/04, que é fonte de observância obrigatória tanto ao Poder Judiciário, como à Administração Pública direta e indireta, em todos os níveis federativos.

Fonte: <http://www.infoescola.com/direito/direito-administrativo/amp/>

AGENTES ADMINISTRATIVOS. INVESTIDURA E EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. DIREITOS E DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS; REGIMES JURÍDICOS.

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 Muni-

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

cípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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

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.

Assim, 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**.

Os **servidores públicos** 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

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

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**.

Com efeito, **funcionário público é uma espécie do gênero servidor público**, abrangendo apenas os servidores que se sujeitam a **regime estatutário**.

**PODERES DA ADMINISTRAÇÃO:
VINCULADO, DISCRICIONÁRIO,
HIERÁRQUICO, DISCIPLINAR E
REGULAMENTAR. PRINCÍPIOS BÁSICOS DA
ADMINISTRAÇÃO.**

O Estado possui papel central de disciplinar a sociedade. Como não pode fazê-lo sozinho, constitui agentes que exercerão tal papel. No exercício de suas atribuições, são conferidas prerrogativas aos agentes, indispensáveis à consecução dos fins públicos, que são os **poderes administrativos**. Em contrapartida, surgirão deveres específicos, que são **deveres administrativos**.

Os poderes conferidos à administração surgem como instrumentos para a preservação dos interesses da coletividade. Caso a administração se utilize destes poderes para fins diversos de preservação dos interesses da sociedade, estará cometendo abuso de poder, ou seja, incidindo em ilegalidade. Neste caso, o Poder Judiciário poderá efetuar controle dos atos administrativos que impliquem em excesso ou abuso de poder.

Quanto aos poderes administrativos, eles podem ser colocados como prerrogativas de direito público conferidas aos agentes públicos, com vistas a permitir que o Estado alcance os seus fins. Evidentemente, em contrapartida a estes poderes, surgem deveres ao administrador.

“O poder administrativo representa uma prerrogativa especial de direito público outorgada aos agentes do Estado. Cada um desses terá a seu cargo a execução de certas funções. Ora, se tais funções foram por lei cometidas aos agentes, devem eles exercê-las, pois que seu exercício é voltado para beneficiar a coletividade. Ao fazê-lo, dentro dos limites que a lei traçou, pode dizer-se que usaram normalmente os seus poderes. **Uso do poder, portanto, é a utilização normal, pelos agentes públicos, das prerrogativas que a lei lhes confere**”³.

Neste sentido, “os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo as-

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

sim, deles emanam duas ordens de consequência: **1ª) são eles irrenunciáveis; e 2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.** Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. Esse **aspecto duplice do poder administrativo é que se denomina de poder-dever de agir**⁴. Percebe-se que, diferentemente dos particulares aos quais, quando conferido um poder, podem optar por exercê-lo ou não, a Administração não tem faculdade de agir, afinal, sua atuação se dá dentro de objetos de interesse público. Logo, a abstenção não pode ser aceita, o que transforma o poder de agir também num dever de fazê-lo: daí se afirmar um poder-dever. Com efeito, o agente omissor poderá ser responsabilizado.

Os poderes da Administração se dividem em: **vinculado, discricionário, hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia.**

Poder vinculado

No poder vinculado não há qualquer liberdade quanto à atividade que deva ser praticada, cabendo ao administrador se sujeitar por completo ao mandamento da lei. Nos atos vinculados, o agente apenas reproduz os elementos da lei. Afinal, o administrador se encontra diante de situações que comportam solução única anteriormente prevista por lei. Portanto, não há espaço para que o administrador faça um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade. Ele é obrigado a praticar o ato daquela forma, porque a lei assim prevê. Ex.: pedido de aposentadoria compulsória por servidor que já completou 70 anos; pedido de licença para prestar serviço militar obrigatório.

Poder discricionário

Existem situações em que o próprio agente tem a possibilidade de valorar a sua conduta. Logo, no poder discricionário o administrador não está diante de situações que comportam solução única. Possui, assim, um espaço para exercer um juízo de valores de conveniência e oportunidade.

Conveniência = condições em que irá agir

Oportunidade = momento em que irá agir

Discricionariedade = oportunidade + conveniência

A discricionariedade pode ser exercida tanto quando o ato é praticado quanto, num momento futuro, na circunstância de sua revogação.

Uma das principais limitações ao poder discricionário é a adequação, correspondente à adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade expressa em lei. O segundo limite é o da verificação dos motivos⁵. Neste senti-

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

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito ad-**

do, discricionariedade não pode se confundir com arbitrariedade – a última é uma conduta ilegítima e quanto a ela caberá controle de legalidade perante o Poder Judiciário.

“O controle judicial, entretanto, não pode ir ao extremo de admitir que o juiz se substitua ao administrador. Vale dizer: não pode o juiz entrar no terreno que a lei reservou aos agentes da Administração, perquirindo os critérios de conveniência e oportunidade que lhe inspiraram a conduta. A razão é simples: se o juiz se atém ao exame da legalidade dos atos, não poderá questionar critérios que a própria lei defere ao administrador. [...] Modernamente, os doutrinadores têm considerado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como valores que podem ensejar o controle da discricionariedade, enfrentando situações que, embora com aparência de legalidade, retratam verdadeiro abuso de poder. [...] A exacerbação ilegítima desse tipo de controle reflete ofensa ao princípio republicano da separação dos poderes”⁶.

Há quem diga que, por haver tal liberdade, não existe o dever de motivação, mas isso não está correto: aqui, mais que nunca, o dever de motivar se faz presente, demonstrando que não houve arbítrio na decisão tomada pelo administrador. Basicamente, não é porque o administrador tem liberdade para decidir de outra forma que o fará sem cometer arbitrariedades e, caso o faça, incidirá em ilicitude. O ato discricionário que ofenda os parâmetros da razoabilidade é atentatório à lei. Afinal, não obstante a discricionariedade seja uma prerrogativa da administração, o seu maior objetivo é o atendimento aos interesses da coletividade.

Poder regulamentar

Em linhas gerais, poder regulamentar é o **poder conferido à administração de elaborar decretos e regulamentos**. Percebe-se que o Poder Executivo, nestas situações, exerce força normativa, expedindo normas que se revestem, como qualquer outra, de abstração e generalidade.

Quando o Poder Legislativo edita suas leis nem sempre possibilita que elas sejam executadas. A aplicação prática fica a cargo do Poder Executivo, que irá editar decretos e regulamentos com capacidade de dar execução às leis editadas pelo Poder Legislativo. Trata-se de prerrogativa **complementar** à lei, não podendo em hipótese alguma o Executivo alterar o seu conteúdo. Entretanto, poderá o Executivo criar **obrigações subsidiárias**, que se impõem ao administrado ao lado das obrigações primárias fixadas na própria lei.

Caso ocorra **abuso ao poder regulamentar**, caberá ao Congresso Nacional sustar o ato: “Art. 49, CF. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Segundo entendimento majoritário, tanto os decretos quanto os regulamentos podem ser **autônomos** (atos de natureza originária ou primária) ou **de execução** (atos de

ministrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2010.

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

natureza derivada ou secundária), embora a essência do poder regulamentar seja composta pelos decretos e regulamentos de execução. O regulamento autônomo pode ser editado independentemente da existência de lei anterior, se encontrando no mesmo patamar hierárquico que a lei – por isso, é passível de controle de constitucionalidade. Os regulamentos de execução dependem da existência de lei anterior para que possam ser editados e devem obedecer aos seus limites, sob pena de ilegalidade – deste modo, se sujeitam a controle de legalidade.

Nos termos do artigo 84, IV, CF, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, atividade que não pode ser delegada, nos termos do parágrafo único. Em que pese o teor do dispositivo que poderia dar a entender que a existência de decretos autônomos é impedida, o próprio STF já reconheceu decretos autônomos como válidos em situações excepcionais. Carvalho Filho⁷, a respeito, afirma que somente são decretos e regulamentos que tipicamente caracterizam o poder regulamentar aqueles que são de natureza derivada – o autor admite que existem decretos e regulamentos autônomos, mas diz que não são atos do poder regulamentar.

A classificação dos decretos e regulamentos em autônomos e de execução é bastante relevante para fins de controle judicial. Em se tratando de decreto de execução, o parâmetro de controle será a lei a qual o decreto está vinculado, ocorrendo mero **controle de legalidade** como regra – não caberá controle de constitucionalidade por ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, mas caberá por arguição de descumprimento de preceito fundamental – **ADPF**, cujo caráter é mais amplo e permite o controle sobre atos regulamentares derivados de lei, tal como será cabível **mandado de injunção**. Em se tratando de decreto autônomo, o parâmetro de controle sempre será a Constituição Federal, possuindo o decreto a mesma posição hierárquica das demais leis infraconstitucionais, ocorrendo genuíno **controle de constitucionalidade** no caso concreto, por qualquer das vias.

Outra observação que merece ser feita se refere ao conceito de **deslegalização**. O fenômeno tem origem na França e corresponde à transferência de certas matérias de caráter estritamente técnico da lei ou ato congêneres para outras fontes normativas, com autorização do próprio legislador. Na verdade, o legislador efetuará uma espécie de delegação, que não será completa e integral, pois ainda caberá ao Legislativo elaborar o regramento básico, ocorrendo a transferência estritamente do aspecto técnico (denomina-se **delegação com parâmetros**). Há quem diga que nestes casos não há poder regulamentar, mas sim poder regulador. É exemplo do que ocorre com as agências reguladoras, como ANATEL, ANEEL, entre outras.

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

Poder hierárquico

“Hierarquia é o escalonamento em plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa. E não poderia ser de outro modo. Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina relação hierárquica”⁸. Nesta relação hierárquica, surge para a autoridade superior o **poder de comando** e para o seu subalterno o **dever de obediência**.

Com efeito, poder hierárquico é o poder conferido à administração de fixar campos de competência quanto às figuras que compõem sua estrutura. É um poder de auto-organização. É exercido tanto na distribuição de competências entre os órgãos quanto na divisão de deveres entre os servidores que o compõem. Se o ato for praticado por órgão incompetente, é inválido. Da mesma forma, se o for praticado por servidor que não tinha tal atribuição.

Por fim, ressalta-se que **do poder hierárquico deriva o poder de revisão**, consistente no poder das autoridades superiores de revisar os atos praticados por seus subordinados.

Poder disciplinar

Trata-se de decorrência do poder hierárquico, pois é a hierarquia que permite aos agentes de nível superior fiscalizar as ações dos subordinados. Assim, poder disciplinar é o poder conferido à administração para aplicar sanções aos seus servidores que pratiquem infrações disciplinares.

Estas sanções aplicadas são apenas as que possuem natureza administrativa, não envolvendo sanções civis ou penais. Entre as penas que podem ser aplicadas, destacam-se a de advertência, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria.

Evidentemente que tais punições não podem ser aplicadas sem alguns requisitos, como a abertura de sindicância ou processo disciplinar em que se garanta o contraditório e a ampla defesa (obs.: existem cargos que somente são passíveis de demissão por sentença judicial, que são os vitalícios, como os de magistrado e promotor de justiça).

Poder de polícia

É o poder conferido à administração para limitar, disciplinar, restringir e condicionar direitos e atividades particulares para a preservação dos interesses da coletividade. É ainda, fato gerador de tributo, notadamente, a taxa (artigo

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

145, II, CF), não podendo ser gerador de tarifa que se caracteriza como preço público e não podendo ser cobrada sem o exercício efetivo do poder de polícia.

“A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. [...] Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade”⁹.

No sentido amplo, é possível incluir até mesmo a atividade do Poder Legislativo, considerando que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se a lei não impuser (artigo 5º, II, CF). No sentido estrito, tem-se a atividade da **polícia administrativa**, envolvendo apenas as prerrogativas dos agentes da Administração.

Em destaque, coloca-se o conceito que o próprio legislador estabelece no Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando o disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público [...]” (art. 78, primeira parte, CTN). A atividade de polícia é tipicamente administrativa, razão pela qual é estudada no ramo do direito administrativo.

Vale ressaltar, por fim, um dos principais atributos do poder de polícia: a **autoexecutoriedade**. Neste sentido, a administração não precisa de manifestação do Poder Judiciário para colocar seus atos em prática, efetivando-os.

Polícia-função e polícia-corporação

“Apenas com o intuito de evitar possíveis dúvidas em decorrência da identidade de vocábulos, vale a pena realçar que **não há como confundir polícia-função com polícia-corporação**: aquela é a função estatal propriamente dita e deve ser interpretada sob o aspecto material, indicando atividade administrativa; esta, contudo, corresponde à ideia de órgão administrativo, integrado nos sistemas de segurança pública e incumbido de prevenir os delitos e as condutas ofensivas à ordem pública, razão por que deve ser vista sob o aspecto subjetivo (ou formal). A polícia-corporação executa frequentemente funções de polícia administrativa, mas a polícia-função, ou seja, a atividade oriunda do poder de polícia, é exercida por outros órgãos administrativos além da corporação policial”¹⁰.

Competência

A **competência** para exercer o poder de polícia é, a princípio, da pessoa administrativa que foi dotada de competência no âmbito do poder regulamentar. Se a competência for **concorrente**, também o poder de polícia será exercido de forma concorrente.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

Delegação e transferência

O poder de polícia pode ser exercido de **forma originária**, pelo próprio órgão ao qual se confere a competência de atuação, ou de **forma delegada**, mediante lei que transfira a mera prática de atos de natureza fiscalizatória (poder de polícia seria de caráter executório, não inovador) a pessoas jurídicas que tenham vinculação oficial com entes públicos.

Obs.: A transferência de tarefas de operacionalização, no âmbito de simples constatação, não é considerada delegação do poder de polícia. Delegação ocorre quando a atividade fiscalizatória em si é transferida. Por exemplo, uma empresa contratada para operar radares não recebeu delegação do poder de polícia, mas uma guarda municipal instituída na forma de empresa pública com poder de aplicar multas recebeu tal delegação.

Polícia judiciária e polícia administrativa

Uma das mais importantes classificações doutrinárias corresponde à distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, assim explanada por Carvalho Filho: “ambos se enquadram no âmbito da função administrativa, vale dizer, representam atividades de gestão de interesses públicos. **A Polícia Administrativa é atividade da Administração que se exaure em si mesma**, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa. O mesmo não ocorre com a **Polícia Judiciária**, que, embora seja atividade administrativa, **prepara a atuação da função jurisdicional penal**, o que a faz regulada pelo Código de Processo Penal (arts. 4º ss) e executada por órgãos de segurança (polícia civil ou militar), ao passo que a Polícia Administrativa o é por órgãos administrativos de caráter mais fiscalizador. Outra diferença reside na circunstância de que a **Polícia Administrativa** incide basicamente sobre **atividades dos indivíduos**, enquanto a **Polícia Judiciária** preordena-se ao **indivíduo em si**, ou seja, aquele a quem se atribui o cometimento de ilícito penal”¹¹. Além disso, essencialmente, a **Polícia Administrativa** tem caráter **preventivo** (busca evitar o dano social), enquanto que a **Polícia Judiciária** tem caráter **repressivo** (busca a punição daquele que causou o dano social).

Sobre os campos de exercício da polícia administrativa, considerando que todos os direitos individuais são limitados pelo interesse da coletividade, já se pode deduzir que o âmbito de atuação do poder de polícia é o mais amplo possível. Entre eles, cabe mencionar, polícia sanitária, polícia ambiental, polícia de trânsito e tráfego, polícia de profissões (OAB, CRM, etc.), polícia de construções, etc. Neste sentido, será possível atuar tanto por atos normativos (atos genéricos, abstratos e impessoais, como decretos, regulamentos, portarias, instruções, resoluções, entre outros) e por atos concretos (voltados a um indivíduo específico e isolado, que podem ser **determinações**, como a multa, ou atos de **consentimento**, como a concessão ou revogação de licença ou autorização por alvará).

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

Liberdades públicas e poder de polícia

Evidentemente, abusos no exercício do poder de polícia não podem ser tolerados. Por mais que todo direito individual seja relativo perante o interesse público, existem núcleos mínimos de direitos que devem ser preservados, mesmo no exercício do poder de polícia. Neste sentido, a faculdade repressiva deve respeitar **os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas** que são consagrados no texto constitucional.

Para compreender a questão, interessante suscitar qual o caráter do poder de polícia, se discricionário ou vinculado. A doutrina de Meirelles¹² e Carvalho Filho¹³ recomenda que quando o poder de polícia vai ter os seus limites fixados há discricionariedade (por exemplo, quando o poder público vai decidir se pode ou não ocorrer pesca num determinado rio), mas quando já existem os limites o ato se torna vinculado (no mesmo exemplo, não se pode decidir por multar um pescador e não multar o outro por pescarem no rio em que a pesca é proibida, devendo ambos serem multados). Tal raciocínio é relevante para verificar, num caso concreto, se houve ou não abuso do poder de polícia. Vamos supor que a lei fixe os limites para o ato, mas que na prática tais limites tenham sido ignorados: não haverá discricionariedade, então.

Com efeito, os principais limites do Poder de Polícia são:

“- Necessidade – a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;

- Proporcionalidade/razoabilidade – é a relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;

- Eficácia – a medida deve ser adequada para impedir o dano a interesse público. Para ser eficaz a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para executar as suas decisões, é o que se chama de autoexecutoriedade¹⁴.

Importante colocar, como limite, ainda, a necessidade de garantia de contraditório e ampla defesa ao administrado. Neste sentido, a súmula nº 312, STJ: “no processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da atuação e da aplicação da pena decorrentes da infração”.

Deveres da Administração

Dever de agir

O administrador possui um poder-dever de agir. Não se trata de mero poder, porque priorizam atender ao interesse da coletividade e, em razão disso, o poder de agir é também um dever, que é **irrenunciável e obrigatório**. Ao administrador é vedada a inércia. Logo, poderá ser responsabilizado por omissão ou silêncio, abrindo possibilidade de obter o ato não realizado: pela via extrajudicial, notada-

12 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

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

14 <http://www.tudosobreconcursos.com/materiais/direito-administrativo/conceito-de-direito-administrativo>

mente ao exercer o direito de petição; ou por via judicial, por intermédio de mandado de segurança, quando ferir direito líquido e certo do interessado comprovado de plano, ou por ação de obrigação de fazer.

ATENÇÃO: nem toda omissão do poder público é ilegal. As denominadas **omissões genéricas**, que envolvem prerrogativas de ação do administrador de caráter geral e sem prazo determinado para atendimento, inseridas em seu poder discricionário, não autorizam a alegação de ilegalidade por violação do poder-dever de agir. Insere-se aqui a denominada reserva do possível – por óbvio sempre existirão algumas omissões tendo em vista a escassez de recursos financeiros. Ex.: deixar de reformar a entrada de um edifício, não construir um estabelecimento de ensino. São ilegais, com efeito, as **omissões específicas**, que são omissões do poder público mesmo diante de imposição expressa legal e prazo fixado em lei para atendimento. Nestas situações, caberá até mesmo responsabilização civil, penal ou administrativa do agente omissor.

Dever de eficiência

A atividade administrativa deve ser célere e técnica, mesclando qualidade e quantidade. Para tanto, é necessário atribuir competências aos cargos conforme a qualificação exigida para ocupá-los; bem como desempenhar atividades com perfeição, coordenação, celeridade e técnica. Não significa que perfeccionismo em excesso seja valorizado, pois ele afeta o elemento quantitativo do serviço, que também é essencial para que ele seja eficiente.

Dever de probidade

Trata-se de um dos deveres mais relevantes, correspondendo à obrigação do agente público de agir de forma honesta e reta, respeitando a moralidade administrativa e o interesse público. A violação deste dever caracteriza ato de improbidade, punível, conforme artigo 37, §4º, CF e Lei nº 8.429/92, que se sujeita a diversas penas, como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, proibição de contratar com o poder público, multa, além de restituição ao erário por enriquecimento ilícito e/ou reparação de danos causados ao erário.

Dever de prestação de contas

Como o que é gerido pelo administrador não lhe pertence, é seu dever prestar contas do que realizou à coletividade, isto é, informar em detalhes qual o destino dado às verbas e aos bens sob sua gestão. Este dever abrange não só aqueles que são agentes públicos, mas a todos que tenham sob sua responsabilidade dinheiros, bens ou interesses públicos, independentemente de serem ou não administradores públicos.

“A prestação de contas de administradores pode ser realizada internamente através dos órgãos escalonados em graus hierárquicos, ou externamente. Neste caso, o con-