

Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João
Pessoa, Paraíba

SEMOB

Agente de Mobilidade Urbana

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	11
■ LEITURA, COMPREENSÃO E INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS	11
■ ARTICULAÇÃO DO TEXTO: PRONOMES E EXPRESSÕES REFERENCIAIS, NEXOS, OPERADORES SEQUENCIAIS.....	14
■ SIGNIFICAÇÃO CONTEXTUAL DE PALAVRAS E EXPRESSÕES.....	18
■ EQUIVALÊNCIA E TRANSFORMAÇÃO DE ESTRUTURAS.....	20
■ SINTAXE: PROCESSOS DE COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO	21
■ EMPREGO DE TEMPOS E MODOS VERBAIS.....	24
■ PONTUAÇÃO.....	26
■ ESTRUTURA E FORMAÇÃO DE PALAVRAS	28
■ FUNÇÕES DAS CLASSES DE PALAVRAS	32
FLEXÃO NOMINAL.....	34
PRONOMES: EMPREGO, FORMAS DE TRATAMENTO E COLOCAÇÃO	39
FLEXÃO VERBAL.....	44
■ CONCORDÂNCIA NOMINAL E VERBAL	53
■ REGÊNCIA NOMINAL E VERBAL.....	57
■ ORTOGRAFIA OFICIAL.....	58
■ ACENTUAÇÃO GRÁFICA	59
RACIOCÍNIO LÓGICO.....	69
■ ESTRUTURA LÓGICA DE RELAÇÕES ARBITRÁRIAS ENTRE PESSOAS, LUGARES, OBJETOS OU EVENTOS FICTÍCIOS	69
■ DEDUÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES DAS RELAÇÕES FORNECIDAS E AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES USADAS PARA ESTABELECEER A ESTRUTURA DAQUELAS RELAÇÕES.....	70
■ COMPREENSÃO E ANÁLISE DA LÓGICA DE UMA SITUAÇÃO, UTILIZANDO AS FUNÇÕES INTELECTUAIS: FORMAÇÃO DE CONCEITOS, DISCRIMINAÇÃO DE ELEMENTOS	71
RACIOCÍNIO VERBAL	72
RACIOCÍNIO MATEMÁTICO	72

RACIOCÍNIO SEQUENCIAL	72
■ ORIENTAÇÃO ESPACIAL E TEMPORAL	72
■ OPERAÇÕES COM CONJUNTOS	72
■ RACIOCÍNIO LÓGICO ENVOLVENDO PROBLEMAS ARITMÉTICOS, GEOMÉTRICOS E MATRICIAIS	77
 NOÇÕES DE INFORMÁTICA.....	 109
■ HARDWARE: DISPOSITIVOS DE ARMAZENAMENTO, MEMÓRIAS E PERIFÉRICOS	109
■ SISTEMAS OPERACIONAIS WINDOWS	110
CONCEITO DE PASTAS, DIRETÓRIOS, ARQUIVOS E ATALHOS.....	111
ÁREA DE TRABALHO	112
ÁREA DE TRANSFERÊNCIA.....	114
MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS E PASTAS	114
USO DOS MENUS	117
PROGRAMAS E APLICATIVOS.....	118
INTERAÇÃO COM O CONJUNTO DE APLICATIVOS	122
■ SISTEMAS OPERACIONAIS LINUX	123
ÁREA DE TRABALHO	124
CONCEITO DE PASTAS, DIRETÓRIOS, ARQUIVOS, ATALHOS E MANIPULAÇÃO DE ARQUIVOS E PASTAS.....	124
ÁREA DE TRANSFERÊNCIA.....	126
USO DOS MENUS	126
PROGRAMAS E APLICATIVOS.....	126
INTERAÇÃO COM O CONJUNTO DE APLICATIVOS	126
■ EDITOR DE TEXTOS.....	126
ESTRUTURA BÁSICA DOS DOCUMENTOS	127
CABEÇALHOS	130
PARÁGRAFOS	130
FONTES	131
COLUNAS	132
MARCADORES SIMBÓLICOS E NUMÉRICOS.....	132

TABELAS	133
IMPRESSÃO	134
CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS	135
LEGENDAS.....	136
ÍNDICES	136
INSERÇÃO DE OBJETOS	137
CAMPOS PREDEFINIDOS	137
CAIXAS DE TEXTO	138
■ PLANILHAS ELETRÔNICAS	138
ESTRUTURA BÁSICA DAS PLANILHAS	139
CONCEITOS DE CÉLULAS, LINHAS, COLUNAS, PASTAS E GRÁFICOS	140
ELABORAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS	141
USO DE FÓRMULAS, FUNÇÕES E MACROS	145
IMPRESSÃO	148
INSERÇÃO DE OBJETOS	148
CAMPOS PREDEFINIDOS	151
CONTROLE DE QUEBRAS E NUMERAÇÃO DE PÁGINAS	151
OBTENÇÃO DE DADOS EXTERNOS	152
CLASSIFICAÇÃO DE DADOS	153
■ CORREIO ELETRÔNICO.....	154
USO DE CORREIO ELETRÔNICO.....	156
PREPARO E ENVIO DE MENSAGENS	156
ANEXAÇÃO DE ARQUIVOS.....	157
■ FERRAMENTAS DE COMUNICAÇÕES E REUNIÕES ON-LINE	157
MICROSOFT TEAMS.....	157
GOOGLE MEET	163
ZOOM.....	163
SKYPE.....	163
GOOGLE HANGOUT	163
■ INTERNET, INTRANET E EXTRANET.....	163

PROCOLO E SERVIÇO	164
SÍTIOS DE BUSCA	165
PESQUISA NA INTERNET	166
NUVEM	167
REDES SOCIAIS.....	171
■ NAVEGADORES	172
MOZILLA FIREFOX.....	172
GOOGLE CHROME.....	172
■ INTERNET.....	172
NAVEGAÇÃO INTERNET.....	172
CONCEITOS DE URL.....	173
LINKS	174
BUSCA	176
IMPRESSÃO DE PÁGINAS	177
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA DE DADOS.....	178
■ SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	178
PRINCÍPIOS DE SEGURANÇA	179
Confidencialidade	179
Integridade	179
ASSINATURA DIGITAL.....	179
PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA E BACKUP.....	179
MALWARES	181
FERRAMENTAS DE SEGURANÇA (ANTIVÍRUS E FIREWALLS).....	186
ATAQUES.....	189
■ EXTENSÃO E ARQUIVOS	189
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	195
■ ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	195
CONCEITOS, ELEMENTOS, NATUREZA E FINS.....	195
PODERES	199
PRINCÍPIOS.....	203

■ DIREITO ADMINISTRATIVO.....	207
CONCEITO	207
FONTES	208
PRINCÍPIOS.....	208
■ ATO ADMINISTRATIVO.....	209
CONCEITO	209
REQUISITOS	209
ATRIBUTOS	213
CLASSIFICAÇÃO.....	214
ESPÉCIES	216
INVALIDAÇÃO	216
ANULAÇÃO E REVOGAÇÃO.....	216
PRESCRIÇÃO.....	217

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL E DE DIREITOS HUMANOS..... 221

■ DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS (ART. 1º AO 4º, DA CRFB, DE 1988).....	221
■ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS (ART. 5º AO 11, DA CRFB, DE 1988).....	224
DOS DIREITOS POLÍTICOS (ART. 14 AO 16, DA CRFB, DE 1988).....	247
■ DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (ART. 18 A 31; ART. 37 A 41, DA CRFB, DE 1988)	250
■ DA SEGURANÇA PÚBLICA (ART. 144, DA CRFB, DE 1988)	273
■ DA POLÍTICA URBANA (ART. 182 E 183, DA CRFB, DE 1988)	276
■ DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE, DO JOVEM E DO IDOSO (ART. 226 AO 230, DA CRFB, DE 1988)	277
■ DIREITOS HUMANOS.....	279
CONCEITO	279
CATEGORIAS E GERAÇÕES.....	280
CARACTERÍSTICAS	282

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONCEITOS, ELEMENTOS, NATUREZA E FINS

O conceito de Estado apareceu inicialmente na obra *O Príncipe*, de Maquiavel (XVI), no ano de 1513 (algo até relativamente recente).

Com o passar do tempo, a conceituação do termo foi sendo cada vez mais explorada. De maneira que, de acordo com Paludo (2010, p. 2), umas das formas de compreender os conceitos de Estado é fragmentando-os em:

- **Sentido Lato:** “Estado é a nação politicamente organizada; é quem detém o poder soberano: independência externa e soberania interna”;
- **Sentido Jurídico:** “Estado é a pessoa jurídica de Direito Público Interno responsável pelos atos de seus agentes ou pessoa jurídica de Direito Público Internacional no trato com os demais países”;
- **Sentido Social:** “Estado é um agrupamento de pessoas que residem num determinado território e se sujeitam ao poder soberano, em que apenas alguns exercem o poder”;
- **Sentido Administrativo:** “Estado é o exercício efetivo do poder através do Governo, em prol do bem comum”.

Em resumo, para o autor, o Estado é a **organização burocrática** que possui o poder de **legislar e tributar** sobre a **população** de um determinado **território**, com “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros.

O autor também afirma que a estrutura do Estado pode ser compreendida da seguinte forma:

- **Estrutura Política:** os três níveis (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal); os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- **Estrutura Física/Geográfica:** Estados, Municípios e Distrito Federal;
- **Estrutura Administrativa:** Governo e Administração;
- **Estrutura Jurídica:** Sistema Constitucional-Legal.

Assim, o conceito de **Estado** não é estatístico, pois pode variar segundo o ângulo (ponto de vista) da abordagem considerada.

Helly Lopes Meirelles (2016, p. 64) e outros diversos autores afirmam que o **Estado** é constituído de **três** elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano.

- **Povo:** é o componente humano do Estado, a base demográfica (todos aqueles que, mesmo não sendo cidadãos, estejam em determinado território);
- **Território:** diz respeito a sua base física, geográfica;
- **Governo soberano:** é o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há Estado independente sem Soberania (sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável 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).

Isto é, o Estado é formado por um **povo** que, em determinado limite geográfico (**território**), é conduzido por um **governo soberano**.

A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados **Poderes de Estado**.

Segundo o autor, os Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, até hoje adotada nos Estados de Direito, são:

PODERES DE ESTADO		
Legislativo: Com a função normativa de elaboração da lei	Executivo: Com a função de converter lei em ato individual e concreto (função administrativa)	Judiciário: Com a função judicial (aplicação coativa da lei aos litigantes)

Os **três independentes e harmônicos entre si** e com suas funções reciprocamente indelegáveis.

O que existe, na prática, é um **“equilíbrio entre os Poderes”** (inclusive mencionado por Montesquieu) e um sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos). Ou seja, na prática **não** ocorre uma separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas uma distribuição das **três** funções estatais precípuas entre órgãos

independentes, mas **harmônicos** e **coordenados** no seu funcionamento (até mesmo porque o poder estatal é único e indivisível).

Para isso, a definição de Alexandre de Moraes (2008) resume bem o conceito de Estado:

Estado é forma histórica de organização jurídica, limitado a um determinado território, com população definida e dotado de soberania, que, em termos gerais e no sentido moderno, configura-se como um poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional.

Por fim, existem outros conceitos amplamente relacionados ao conceito de Estado, bem como:

- **Governo** (Instrumento do Estado que efetivamente exerce o poder – agente político);
- E o conceito de **Administração Pública** (aparelho do Governo que executa as decisões políticas).

Esses conceitos são **inter-relacionados**. Observe as características diferenciadoras de Estado, Governo e Administração, segundo Paludo (2010, p. 18):

DIFERENÇAS ENTRE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO		
Estado	Governo	Administração
Ente intangível	Agente político	Aparelho
Detém o poder	Exerce o poder	Executa
Objetivo: bem comum	Instrumento do Estado	Instrumento do governo
Soberano	Independente	Hierarquizada
Não se aplica	É discricionário	É neutra

Modelos de Estado

Vamos ver a classificação clássica dos Modelos de Estado, comumente cobrada em concursos públicos:

- **No Estado Absolutista (Monárquico Absolutista):** a figura do rei se **confunde** com a figura do Estado. É aquela famosa frase do “Estado sou eu”. **Não** há limites para os poderes Estatais. Nesse período, todos os poderes estavam concentrados nas mãos do rei, que era a própria figura do Estado;
- A crença estava baseada no fato de que o rei era coroado por Deus, portanto, era dotado de poderes absolutos, os quais tinham origem divina. O “direito divino dos reis”, lhes conferiam legitimidade e soberania para governar seus súditos. No Brasil não tivemos esse modelo, mas a República Velha foi bem parecida;
- **Liberalismo (Estado Liberal):** se contrapõe ao Estado Absolutista. O Estado passa a encontrar **limites formais e materiais**. Os direitos fundamentais (de primeira geração – pressupõem uma atuação “**negativa**” do Estado – por **exemplo**: não intervir indevidamente na esfera privada) passam a ser assegurados.

O Estado não intervencionista ia ao encontro (alinhado) aos **interesses da burguesia**, porém, com o passar do tempo mostrou-se **insuficiente** para a solução dos problemas da sociedade (educação, saúde, desigualdade etc.).

Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)

Com a crise do Estado Liberal, surge, então, o **Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)**.

O Paludo (2010, p. 15), traz alguns aspectos (causas) marcantes que possibilitaram o surgimento desse Estado:

- fatores econômicos, como a teoria keynesiana;
- crescimento das economias e do emprego;
- globalização do comércio;
- o avanço da democracia, que permitiu aos representantes das classes trabalhadoras lutarem por suas reivindicações;
- o crescimento da ideologia socialista;
- o aumento da solidariedade no período pós-guerra.

Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): segundo o autor (2010, p. 15), é um Estado **assistencialista** e parte do pressuposto que o Governo deve **prover as necessidades básicas** da população mediante a prestação de serviços ou do pagamento em dinheiro. Nesse viés, o objetivo é assegurar os direitos de **segunda geração (dimensão)** – direitos “**positivos**” (dependem de uma atuação positiva – o Estado precisa fazer algo em prol da população).

Os direitos de segunda geração (dimensão) envolvem as prestações positivas do Estado, que precisam fazer algo em prol da população, ou seja, esses direitos dependem de uma atuação positiva por parte do Estado – por isso são chamados de “direitos positivos” ou de “liberdades positivas”. Surgiram após as consequências negativas da Revolução Industrial e do liberalismo e, em geral, são os direitos **Sociais, Econômicos e Culturais (SEC)**.

Foi uma forma encontrada para **amenizar os efeitos** da concentração de renda, evitar o avanço das ideologias socialistas e **“resgatar” o Estado** para a sua missão de promotor do bem comum, garantindo-lhe maior legitimidade.

A respeito do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), mais especificamente **no Brasil**, Paludo (2010, p. 17) diz:

*Aqui Welfare State chegou com atraso, tendo em vista que a ação do Estado (de meados da década 1930 até o final da década 1960) estava direcionada a **alavancar o desenvolvimento nacional**, no qual o Governo era o principal agente responsável e indutor desse desenvolvimento (principalmente através de **empresas públicas e sociedades de economia mista**).*

No período pós-1964, as ações sociais de seguridade e habitação eram direcionadas para a classe média, em detrimento da classe trabalhadora pobre e excluída.

Em 1985, surge a **democracia**, conseqüentemente, a Constituição de 1988 incorporou os direitos reprimidos pela ditadura e consagrou uma série de políticas de caráter sócio-universal (incluindo trabalhadores e não trabalhadores). No entanto, essas políticas **não** chegaram a consolidar-se, em parte, por conta da crise fiscal do Estado brasileiro –, que foram em seguida “desmanteladas” pelo Governo Collor de Melo.

Segundo Paludo (2010), no Brasil aconteceram apenas **algumas políticas de bem-estar social**. O autor chega às seguintes **conclusões**, na síntese abaixo:

- até o fim do período militar (1984) não houve no Brasil um Estado de Bem-Estar Social (houve apenas ações sociais isoladas);
- a Constituição Federal, de 1988, trouxe políticas sociais de caráter universal que, num primeiro momento, não foram implementadas por falta de recursos;
- com os governos Collor e FHC, o Estado distanciou-se do bem-estar e passou a ser um Estado regulador e controlador;
- no Governo Lula, existiram ações sociais universais aptas a caracterizar o Estado de Bem-Estar Social (Áreas de Educação, Saúde e Assistência Social);
- o Estado de Bem-Estar Social acabou por não consolidar-se no Brasil;
- o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise no final da década 1970 e início da década 1980 (crises do petróleo de 1973 e 1979 que levaram a crise econômica mundial, com muita estagnação econômica e crescimento da inflação).

Estado Neoliberal (Regulador)

Surge, então, o **Estado Neoliberal**: o papel do Estado é “reduzido” a provedor **apenas** para quem realmente necessita (os mais pobres da sociedade, por exemplo).

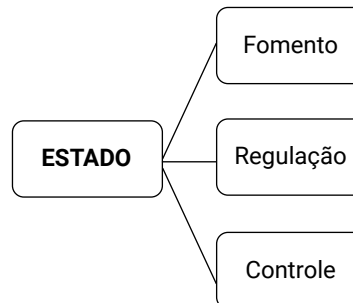
O Estado que até então intervinha na economia para alavancar o seu desenvolvimento passa a concentrar seus esforços na **regulação** e no **controle**.

O foco passa a ser apenas as **atividades essenciais**. Desse modo, o próprio mercado (e o terceiro setor) ficam responsáveis pelas demais atividades.

Nas palavras de Paludo (2010, p. 108):

*O Estado afastava-se da função de promotor e agente ativo do processo de desenvolvimento econômico e social – para atuar no **fomento, regulação e controle**.*

Esquemmatizando:



Nas palavras de Paludo (2010, p. 109):

Com a reforma gerencial proposta, o Estado deixa de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador.

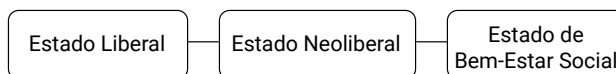
À vista disso, reduz-se o papel do Estado como **produtor** ou **prestador direto de serviços**, para direcioná-lo aos papéis de **regulador** e **controlador**.

O Estado busca assegurar os direitos sociais por meio das delegações estatais e privatizações (a prestação de serviços passa a ser feita por **particulares**).

Em resumo, cabe ao Estado a responsabilidade de ser o **agente** normativo e regulador, por meio do exercício das funções de fiscalização e regulação.

O Estado Regulador passou, então, a estabelecer **“as regras do jogo”** (por exemplo, as regras que estabelecem o modo mais adequado de prestação de determinado serviço à sociedade, pelo setor privado).

Dito isso, podemos chegar à seguinte **conclusão**: o Estado Neoliberal faz a **ponte** entre o Estado Liberal e o Estado de Bem-Estar social. Ou seja, ele é como se fosse o “ponto de equilíbrio” (o caminho do meio).



Por fim, torna-se válido realizar uma **correlação** entre os tipos de **Estado**, os **modelos de Administração Pública** e suas respectivas **evoluções**.

De acordo com Paludo (2010, p. 51), dentro de uma **perspectiva histórico-evolutiva**, é possível destacar **três** modelos diferentes de Administração Pública: a administração **patrimonialista**, a administração **burocrática** e administração **gerencial**. Assim:

- o modelo patrimonialista é marcado pela **confusão** entre a propriedade **privada e pública**, pela ausência de carreira, pela corrupção, pelo nepotismo e pelo favorecimento. O Estado funciona como uma **extensão** do poder soberano. Dessa forma, há uma **imensa arbitrariedade** e desorganização administrativa na tomada de decisão. Esse modelo vigorou-se por volta de **1821 – 1930** (importante dizer que **não** foi a reforma, mas sim o **contexto** que precedeu o modelo burocrático introduzido pelo DASP);

Com as transformações do estado moderno, suas atribuições já **não** faziam mais sentido. Nesse cenário, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil em **1936**, posteriormente transformado no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Em **1938**, esse órgão ficou encarregado da reforma administrativa que implementou a **fase burocrática** durante o governo **Getúlio Vargas**.

- O **modelo burocrático** surge como uma solução mais adequada e racional para a falta de profissionalização e impessoalidade do patrimonialismo (características principais – **FIP** – Formalidade, Impessoalidade e Profissionalismo);
- Já o **modelo gerencial**, foi uma evolução do modelo burocrático e buscou promover maior flexibilidade ao gestor, tirando o foco do controle excessivo de procedimentos para o **controle de resultados**.

Observe as características de cada um desses modelos:

PATRIMONIAL	BUROCRACIA	GERENCIAL
Nepotismo e corrupção Não separa o patrimônio público do privado Discricionariedade arbitrariedade Falta de profissionalismo	Formalidade Impessoalidade Profissionalismo	Mais autonomia Cobrança por resultados Definição de objetivos Inovação, eficiência e flexibilização

Em resumo, a linha do tempo seria basicamente:

- Até **1930**: estado **patrimonialista**;
- **1936/1938**: criação do DASP/**Modelo burocrático**;
- **1967**: para muitos autores, ocorre o primeiro momento da **administração gerencial** no Brasil, com o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

I TEORIAS DAS FORMAS E DOS SISTEMAS DE GOVERNO

Forma de Estado

Como bem menciona o autor Cyonill (2017, p. 44) em sua obra, entre as formas de Estado, destacam-se:

- **Confederação**: reunião de Estados soberanos. Por exemplo: Suíça;
- **Estado Unitário** (puro e impuro): único centro de poder, responsável por todas as atribuições políticas. Por exemplo: França;
- **Estado Federal** (Federação): diferentes polos de poder político que atuam de forma autônoma entre si. Por exemplo: Brasil.

Atenção! A Federação é a Forma de Estado adotada no Brasil.

A **Federação** brasileira compreende, então: a **União**, os **Estados-membros**, o Distrito Federal e os **Municípios**, que são entidades estatais com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art. 18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art. 25). Conforme nos lembra Helly Lopes Meirelles (2016, p. 66), essa outorga constitucional de autonomia política aos Municípios é **uma peculiaridade da Federação brasileira**.

No federalismo norte-americano, por exemplo, **não** se atribui autonomia aos Municípios.

Em resumo, segundo o Cyonil (2017, p. 45):

A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios são as pessoas integrantes da Federação, ou seja, são entes políticos componentes da Federação Brasileira. São pessoas jurídicas de direito público interno. O Federalismo está ligado à distribuição interna de poder por diferentes centros políticos. Todos os entes federativos são autônomos, ou seja, podem criar suas próprias normas (legislar), mas não são soberanos ou independentes. A soberania é atributo da República, que significa, em breves palavras, o reconhecimento de que o Estado brasileiro tem perante os demais Estados Soberanos.

Forma de Governo

A forma de Governo diz respeito à maneira como se dá a constituição do **poder** em determinada sociedade e a **relação** que se estabelece entre **governantes x governados**.

Nas palavras de Cyonil (2017, 47), a forma de Governo responde as seguintes perguntas: quem deve exercer o poder? Como esse poder é exercido?

Nesse sentido, a forma de Governo nos mostra **quem** deve exercer o poder (um presidente ou um monarca/rei, por exemplo) e **como** esse poder deve ser exercido (por meio de uma República ou Monarquia).

Para tanto, em exemplificação, o autor apresenta algumas características da forma de Governo Republicana (**República**):

- **legitimidade popular** dos Chefes dos Executivos (Presidente, Governadores e Prefeitos) e das Casas Legislativas;
- **temporiedade dos mandatos eletivos** (em contraposição à vitaliciedade monárquica);

- **prestação de contas** pelos gestores públicos.

Já na **Monarquia**, o chefe de Estado é um monarca (um rei ou rainha, por exemplo, ou imperador ou Imperatriz). Aqui a **hereditariedade** importa, pois o cargo do rei costuma passar de geração a geração em sua família (é vitalício, após a morte ele acaba sendo substituído por um sucessor). Temos um grande exemplo da monarquia inglesa (britânica, do Reino Unido).

Dica

Mnemônico para decorar: a **FO**rma de **GO**verno (**FOGO**) no Brasil é a República.

Nesse cenário, os **sistemas de Governo** podem ser:

- **presidencialismo** (a chefia de Estado e de Governo é exercida por uma só pessoa);
- **parlamentarismo** (os chefes de Estado e de governo são pessoas diferentes).

Segundo Paludo (2010, p. 5) são **características** do sistema presidencialista:

- o presidente é escolhido para governar por um prazo determinado (fixo);
- a escolha do presidente é feita pelo povo (em geral, de forma direta, e como exceção, de forma indireta);
- o Presidente da República assume a chefia de Estado e de Governo;
- a chefia do Executivo é exercida de modo unipessoal;
- o Presidente da República possui poder de veto (poder de interferir nas atividades legislativas).

Válido ressaltar que o Brasil adota a **República** e o **Presidencialismo**.

Ademais, o **regime político** diz respeito ao conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza para exercer o seu poder sobre a sociedade. Esse regime pode ser, por exemplo, autoritário (uma pessoa ou um grupo de pessoas exercem o poder) ou democrático (o poder é exercido pelo povo).

Segundo Paludo, o Regime Político adotado no Brasil é a **democracia semidireta**.

Uma democracia semidireta é aquela em que, basicamente, o poder do povo é exercido através de representantes eleitos, ao mesmo tempo em que é assegurada a participação direta da população em algumas decisões, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Em resumo, segundo Paludo (2010, p. 6), temos o seguinte:

- **Forma de Estado:** Federal;
- **Regime Político de Estado:** Democracia Semidireta;
- **Tipo de Estado:** Estado Democrático de Direito;
- **Forma de Governo:** República;
- **Sistema de Governo:** Presidencialismo.

REFERÊNCIAS

CYONIL, B.; SÁ, A. **Manual de Direito administrativo facilitado**. 2. ed. Juspodivm, 2017.

MEIRELLES, H. L.; FILHO, J. E. B. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PODERES

A Administração Pública deve cumprir suas atribuições constitucionais por imposição legal. Para tanto, o exercício de suas funções depende de certas prerrogativas, ou Poderes, conferidos pela legislação. Esses poderes são considerados instrumentos de trabalho. Significa dizer que esses poderes-deveres são instrumentais, utilizados pela Administração com o objetivo maior de promover a supremacia do interesse público.

O fundamento jurídico para que a Administração possua tantos poderes e prerrogativas está contido no princípio basilar da supremacia do interesse público sobre o privado. Para que o interesse público possa prevalecer, sempre, sobre os interesses individuais de cada cidadão, é imprescindível que a Administração permaneça em uma posição de superioridade em relação aos demais.

Poder Vinculado e Poder Discricionário

Poder **vinculado** é aquele em que a lei atribui determinada competência ao administrador, delimitando todos os aspectos de sua conduta, o qual deve compulsoriamente seguir a forma prevista na lei, **não havendo qualquer margem de liberdade para que o agente público escolha a melhor forma de cumprir suas funções**. Os atos praticados no exercício do poder vinculado são denominados atos vinculados.

Poder **discricionário**, por sua vez, é o poder por meio do qual o legislador, ao delimitar a competência da Administração Pública, confere também uma **margem de liberdade para que o agente público possa escolher, diante da situação jurídica, qual o caminho mais adequado**, ou qual a melhor forma de solução daquela desavença.

A lei não impõe um único comportamento como no poder vinculado: ela delega ao administrador a faculdade de avaliar a melhor solução para cada caso. Garantir margem de liberdade não significa que o administrador deve agir fora da lei, pois a **discricionariedade não o permite estar acima da legislação**.

Além disso, o poder discricionário também pode sofrer controle pelo Poder Judiciário, exceto quando a questão for referente ao mérito dos atos discricionários, cuja competência é exclusiva da própria Administração.

Atualmente muito se questiona sobre a legalidade administrativa, que fundamenta a vinculação de seus atos. Dizer que a vinculação é uma simples obediência à legislação é uma noção muito restrita e aquém da realidade social. A legalidade, enquanto vazia ou formal (noção de fazer um checklist do ato), desvinculada do cumprimento de direitos fundamentais, não se sustenta.

Doutrinariamente, sustenta-se uma revisão da legalidade, de modo que os administradores, agora, vinculam-se não somente à lei, e sim à Constituição (constitucionalidade administrativa). Assim, um comando oriundo de uma lei manifestamente inconstitucional pode não ser cumprida pelos agentes públicos.

Poder Regulamentar

O poder regulamentar consiste na possibilidade do Chefe do Poder Executivo de cada entidade da Federação editar atos administrativos gerais, abstratos ou concretos, expedidos para dar fiel cumprimento à lei. Seu fundamento legal encontra-se disposto no inciso IV, art. 84, da CF, de 1988:

Art. 84 *Compete privativamente ao Presidente da República: [...]*

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

O artigo afirma que tal ato é de competência exclusiva do Presidente, o que significa que seria indelegável a qualquer subordinado. Porém, isso não é totalmente correto: o parágrafo único, do mesmo dispositivo constitucional, diz que há a possibilidade de o Presidente delegar algumas de suas atribuições para os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República ou ainda para o Advogado-Geral da União. Além disso, este poder pode ser exercido, por simetria, pelos Governadores e Prefeitos. Assim, para fins didáticos, costuma-se dizer que o poder regulamentar só pode ser delegado excepcionalmente, com algumas restrições.

Afinal, quais competências do Presidente da República podem ser delegadas? O art. 84 pode ser um tanto confuso nesse sentido, mas a interpretação correta é a de que, em regra, as competências do Presidente são exclusivas e indelegáveis.

Excepcionalmente, a matéria disposta no inciso 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; e a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos), **XII** (conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei), **e na primeira parte, do inciso XXV** (prover os cargos públicos federais, na forma da lei) **são competências que podem ser transferidas para as pessoas públicas previstas no parágrafo único, do referido art. 84.** Observe que a competência para extinguir o cargo público enquanto ainda ocupado não pode ser delegada.

Uma das palavras-chave do poder regulamentar é “**regulamento**”. Trata-se de ato administrativo que tem por escopo estabelecer detalhes e diretrizes quanto ao modo de aplicação dos dispositivos legais, dando maior concretude aos comandos gerais e abstratos presentes na legislação. Não se confunde com o decreto, que é outro ato administrativo o qual introduz o regulamento em si. Decreto representa a forma do ato administrativo, enquanto o regulamento representa seu conteúdo.

Ambos os decretos e regulamentos são atos em posição de inferioridade em relação às leis e, por isso, não são capazes de criar direitos e obrigações aos particulares sem fundamento legal. Suas funções primordiais, no entanto, são a redução da margem de interpretação das normas, pois se um decreto dispõe qual é a forma mais correta de aplicação da lei, esta perde um pouco de seu caráter geral e abstrato, seu campo de discricionariedade é reduzido a uma única forma válida de aplicação no âmbito jurídico. Por isso, **o poder regulamentar apresenta natureza vinculada.**

Existem diversas espécies de regulamentos administrativos:

- **Regulamentos administrativos ou de organização:** são aqueles que disciplinam questões internas de estruturação e funcionamento da Administração Pública, bem como as relações jurídicas de sujeição especial do Poder Público perante particulares. Exemplo: regulamento que disciplina organização e funcionamento da administração federal (alínea “a”, inciso VI, art. 84, da CF, de 1988);
- **Regulamentos habilitados ou delegados:** em alguns países, há a possibilidade de o Poder Legislativo delegar ao Executivo a disciplina de matérias reservadas privativamente à lei, havendo uma transferência de competência legislativa. Tais regulamentos **não são admitidos no direito administrativo brasileiro;**
- **Regulamentos executivos:** são os regulamentos comuns, expedidos sobre matéria disciplinada pela legislação, permitindo a fiel execução da norma legal. É a hipótese do inciso IV, art. 84, da CF, de 1988;
- **Regulamentos autônomos:** são os que dispõem sobre tema não disciplinado pela legislação. Há um conjunto de temas que a norma constitucional retirou da competência do Poder Legislativo e atribuiu sua disciplina ao Poder Executivo. A EC nº 32, de 2001, elenca dois temas que só podem ser disciplinados por decreto expedido pelo Presidente da República: a organização da administração federal; e a extinção de funções e cargos vagos e não ocupados.

Poder Hierárquico

Poder hierárquico é o poder que dispõe o Executivo para organizar e distribuir as funções de seus órgãos, bem como ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo uma relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoas. As relações de hierarquia são características únicas, existem somente no âmbito do Poder Executivo, isto é, não existe hierarquia entre órgãos do Poder Legislativo e do Judiciário.

Além disso, é importante frisar que não existe poder hierárquico entre membros da Administração Indireta, pois estes são entidades autônomas, que não se subordinam aos entes que os criaram. Pela hierarquia, há a imposição ao subalterno da estrita obediência às ordens e instruções legais superiores, além de definir a responsabilidade de cada um de seus agentes e órgãos públicos.

Quanto às suas características, diz-se que o poder hierárquico é **interno e permanente**. Interno é o poder que atinge apenas os próprios membros da Administração, não tem o condão de atingir as relações dos particulares. É também um poder permanente, porque não é exercido de modo esporádico e episódico, como o que acontece no poder disciplinar.

Do poder hierárquico são decorrentes certas faculdades implícitas ao superior, tais como dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento, delegar e avocar atribuições, bem como rever atos de seus inferiores.

A **delegação** é a transferência temporária de competência administrativa de seu titular a outro órgão ou agente público. A delegação poderá ser **vertical**, quando a matéria for outorgada a um outro órgão ou agente público subordinado à autoridade outorgante, permanecendo na mesma linha hierárquica.

Mas a delegação também poderá ser feita para outro órgão ou agente que esteja fora da sua linha hierárquica, hipótese que denominamos de **delegação horizontal**.

O art. 12, da Lei nº 9.784, de 1999, dispõe do mesmo modo:

Art. 12 *Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.*

Essa transferência de competência é sempre provisória, o que significa que pode ser revogada a qualquer tempo.

A regra geral é sempre a delegabilidade das competências. Todavia, a própria legislação (art. 13, da Lei nº 9.784, de 1999) assevera três matérias que não podem ser delegadas. Assim, são indelegáveis:

- a edição de ato de caráter normativo, pois constituem-se em regras gerais aplicáveis a todos os órgãos, incompatível com a delegação;
- a decisão em recursos administrativos, para evitar que a mesma autoridade possa julgar o mesmo processo mais de uma vez pela delegação;
- as matérias que forem consideradas de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

A **avocação** encontra-se disposta no art. 15, da Lei nº 9.784, de 1999. Consiste na possibilidade da autoridade competente chamar para si a competência de um agente ou órgão subordinado. Trata-se de medida excepcional e temporária, e somente pode ser realizada dentro da mesma linha hierárquica, o que significa que a avocação só pode ser vertical, não se admite a avocação horizontal. Esquemáticamente, temos:

DELEGAÇÃO	AVOCAÇÃO
Distribuição de competências	Absorção de competências
Admite horizontal e vertical	Admite apenas horizontal

Por fim, a **revisão** é a capacidade de rever os atos dos inferiores hierárquicos, apreciando todos os seus aspectos para a análise de sua manutenção ou invalidação. É possível somente a revisão de atos praticados pelos órgãos públicos e agentes subordinados hierarquicamente.

Para as entidades da Administração Indireta, realmente, não há como aplicar o poder hierárquico, uma vez que, por definição, elas não integram a mesma linha de hierarquia. São entes diferentes do seu criador, com personalidade jurídica própria, com patrimônio exclusivo e podendo se responsabilizar em juízo sem o auxílio da Administração Direta.

O que existe para as entidades da Administração Indireta é uma forma de controle fiscalizatório e finalístico de seus atos, o qual se denomina supervisão ministerial.

A supervisão é feita pelo ente controlador, geralmente são os entes da Administração Direta (União, estados, municípios, Distrito Federal e os seus órgãos, ministérios e secretarias).

A supervisão não se confunde com subordinação, pois entende-se que na supervisão o ente controlado possui uma maior margem de liberdade do que os órgãos hierarquicamente subordinados. A supervisão ministerial não admite, por exemplo, a possibilidade de revisão dos atos praticados pela entidade controlada, pois a revisão é uma forma de controle de mérito dos atos administrativos. Isso infere na autonomia garantida constitucionalmente a essas entidades.

Cuidado para não confundir alguns conceitos. Quando um ato administrativo é ilícito (contrário à Lei), a hipótese de controle recai sobre a legalidade do ato. Se o vício for insanável, a hipótese é de anulação, e pode ser realizada tanto pela Administração Pública quanto pelo Poder Judiciário. Por outro lado, quando o ato for considerado inconveniente e inoportuno, discricionário, o Poder Judiciário não pode exercer controle de mérito, pois essa é uma tarefa exclusiva da Administração, dentro da sua linha hierárquica. O método mais correto para o ato inconveniente, neste caso, é o da revogação. Esquemáticamente, temos:

Importante!

Ato ilícito → controle de legalidade (vinculação) → Administração ou Poder Judiciário → Anulação
 Ato inconveniente/inoportuno → controle de mérito (discricionariedade) → somente a Administração Pública, dentro da linha hierárquica → Revogação

Lembre-se de que são considerados entes da Administração Indireta: as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Poder Disciplinar

O poder disciplinar consiste na faculdade da Administração de punir seus agentes, nas hipóteses em que estes tenham cometido alguma infração de ordem funcional. Correlato com o poder hierárquico, mas não se confunde com ele. No poder hierárquico, a Administração Pública distribui e escalona as suas funções executivas. Já no uso do poder disciplinar, a Administração simplesmente controla o desempenho de funções e a conduta de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas porventura cometidas.

Em relação às suas características, o poder disciplinar é **interno, não permanente ou temporário, e discricionário**. Assim como o poder hierárquico, a imposição de sanções pela Administração não se aplica aos particulares, somente a seus próprios servidores, salvo as hipóteses de estes serem contratados pela Administração Pública. Todavia, distingue-se do poder hierárquico na medida em que é não permanente, isto é, será aplicado apenas se e quando o servidor cometer infração funcional.

Percebe-se, então, que o poder disciplinar apresenta caráter punitivo e sancionador, enquanto o poder hierárquico advém da simples obediência dos subalternos para com a entidade detentora deste poder.

A discricionariedade do poder disciplinar traduz-se na possibilidade de a Administração em poder escolher qual a punição mais apropriada para cada caso, isto é, ela possui certa margem de liberdade para o seu exercício.

Os servidores públicos que cometerem qualquer infração no exercício de suas funções estão sujeitos às seguintes penalidades, dispostas no art. 127, da Lei nº 8.112, de 1990: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada. A aplicação de qualquer uma dessas penalidades depende de prévio processo administrativo, respeitada a garantia de contraditório e ampla defesa, sob pena de nulidade da sanção.

Poder de Polícia

A expressão “poder de polícia” pode ser interpretada de duas maneiras: em um sentido amplo, corresponde a qualquer limitação estatal à liberdade e propriedade privada, de origem administrativa ou legislativa. Há também o poder de polícia em sentido restrito, mais utilizado pela doutrina, que engloba apenas as restrições impostas pelas limitações administrativas, excluindo as limitações de ordem legal. Em sentido restrito, envolve atividades administrativas de fiscalização e condicionamento da esfera privada de interesses, em prol da coletividade.

O poder de polícia tem grande destaque no exercício das funções da Administração moderna, junto com a prestação de serviços públicos e o fomento à iniciativa privada. Porém, essas duas funções representam uma atuação estatal ampliada, enquanto o poder de polícia representa uma atuação restritiva do Estado, limitando a liberdade e a propriedade individual em favor do interesse público.

O art. 78, do Código Tributário Nacional (CTN), tem seu conceito legal de poder de polícia:

Art. 78 Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Diante de tudo que foi exposto, podemos conceituar **poder de polícia** como a atividade da Administração Pública, com fundamento na lei e na supremacia geral, que consiste na imposição de limites à liberdade e à propriedade dos particulares, regulando a prática desses atos, ou a abstenção dos mesmos, manifestando-se por meio de atos normativos ou concretos, tudo isso em benefício do interesse público.

Ao dizer que se trata de **atividade da Administração Pública**, procuramos enfatizar a concepção *stricto sensu* do poder de polícia, que não se confunde com as limitações à liberdade e ao direito de propriedade impostas pelo legislador. Por ser atividade da Administração, deve ser exercida respeitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A **fundamentação legal** é outro aspecto importante do poder de polícia, uma vez que a lei condiciona o exercício de determinadas atividades à obtenção de

licenças ou concessões pelo poder público. O legislador deve, então, elaborar os requisitos necessários para o exercício do poder de polícia pelo Estado.

O poder de polícia tem por objeto a **imposição de limitações à liberdade e propriedade dos particulares**, instituindo condições capazes de compatibilizar seu exercício às necessidades de interesse público. Tais imposições também podem ser aplicadas ao Estado. Isso significa que até mesmo o poder público pode ter suas liberdades e propriedades sofrendo limitações em face das necessidades do interesse público.

Para o seu exercício, a Administração Pública deve **regular a prática dos atos ou a abstenção de fatos**. Em regra, o poder de polícia manifesta-se em obrigações negativas, ou de não fazer, impostas aos particulares, limitando a esfera de atuação dos seus direitos. Excepcionalmente, pode também se manifestar mediante obrigações positivas ou de fazer, como é o caso da imposição da função social da propriedade ao dono do imóvel, disposta no inciso XXII, art. 5º, da CF, de 1988.

O poder de polícia manifesta-se pela **expedição de atos normativos**, como é o caso das regras sobre o direito de construir, ou por meio de atos concretos, como a obtenção de licença para a reforma de um imóvel, cujo interesse é exclusivo do particular (proprietário do imóvel, no caso).

Por fim, convém ressaltar a finalidade do poder de polícia, qual seja, agir **em prol do interesse público**. Por isso, o Estado deve conciliar os direitos individuais com o interesse da coletividade. Tal finalidade é típica da Administração Pública, pois tem como fundamento o princípio sistêmico da primazia do interesse público sobre o privado.

● Natureza Jurídica do Poder de Polícia

Quanto à sua natureza jurídica, é entendimento majoritário que **o poder de polícia é discricionário**. Na doutrina, muitos autores costumam definir poder de polícia, utilizando-se a expressão “faculdade que o Estado possui de impor limites...”. Isso quer dizer que não apresenta características de obrigação legal, mas de uma permissão. A escolha sobre qual método utilizar para o exercício do referido poder, e quando, compete somente à própria Administração Pública.

Porém, vale ressaltar as hipóteses de obtenção de licença. A licença é ato administrativo relacionado ao poder de polícia, que apresenta previsão legal para a sua obtenção, tratando-se por isso, de ato vinculado. Com isso, podemos afirmar que a manifestação do poder de polícia pode ocorrer mediante a expedição de atos no exercício da competência discricionária da Administração, ou por meio de atos vinculados, com a devida previsão legal.

O poder de polícia também é em regra **indelegável**, uma vez que pressupõe a posição de superioridade de quem o exerce, não podendo ser transferido a particulares (inciso III, art. 4º, da Lei nº 11.079, de 2004). Obviamente, o poder de império é único e exclusivo do Estado; se ele transferisse a particulares, seria um atentado contra a paz social.

Todavia, isso não impede que o poder público possa delegar, ao menos, as atividades consideradas preparatórias ou sucessivas do poder de polícia. Essa delegação é possível, desde que esses entes que recebem essa delegação (entes da Administração Indireta, pessoas jurídicas de direito privado, particulares etc.) tenham um vínculo com a própria Administração.

● Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

A concepção do poder de polícia abrange muito mais do que a simples promoção de segurança pública. Todavia, imprescindível destacar as atividades estatais de prevenção e repressão da criminalidade sob a ótica do poder de polícia. Assim, costuma-se dividir a atuação do Estado para promoção da segurança pública em duas categorias de “polícias” distintas: a polícia administrativa e a polícia judicial.

A **polícia administrativa** tem um caráter preventivo. Isso significa que a sua atuação deve ocorrer antes da prática do crime, tendo por finalidade evitar a sua ocorrência. Submete-se às regras de direito administrativo. No Brasil, a polícia administrativa é exercida por diversos órgãos de fiscalização de diversas áreas, como saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social. A polícia administrativa protege os interesses primordiais da sociedade ao impedir comportamentos individuais que possam causar prejuízos maiores à coletividade.

A **polícia judiciária**, por sua vez, apresenta caráter repressivo. Sua atuação ocorre após a constatação do crime. Após a ocorrência do crime, a polícia judiciária deve abrir um processo de investigação em busca da autoria e materialidade do crime. Sua razão de ser é a punição dos infratores. Rege-se pelas regras de direito processual penal. Ela incide sobre pessoas, ao contrário da polícia administrativa, que age sobre a atividade das pessoas. A polícia judiciária é exercida pelas corporações especializadas, denominadas Polícia Civil e Polícia Federal.

I PRINCÍPIOS

São os princípios expressos, previstos no Texto Constitucional, mais especificamente no *caput*, do art. 37. Segundo o referido dispositivo:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade**, **publicidade** e **eficiência** [...].

Dica

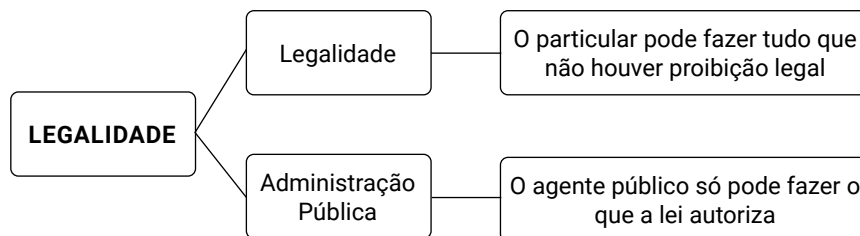
Para memorizar os princípios constitucionais da Administração Pública, lembre-se do mnemônico **L-I-M-P-E**.

Legalidade
Impessoalidade
Moralidade
Publicidade
Eficiência

Assim, esquematicamente, temos os princípios constitucionais da:

Legalidade

Fruto da própria noção de Estado de Direito, as atividades do gestor público estão submissas à forma da lei. A legalidade promove maior segurança jurídica para os administrados, na medida em que proíbe que a Administração Pública pratique atos abusivos. Ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode realizar o que lhe é expressamente autorizado por lei.



Impessoalidade

A atividade da Administração Pública deve ser imparcial, de modo que é vedado haver qualquer forma de tratamento diferenciado entre os administrados. Esse princípio apresenta algumas vertentes que é importante conhecer:

- **Princípio da finalidade:** 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. A atuação administrativa sempre tem como fim o interesse público, deste modo, é vedado que se busque o interesse próprio ou de terceiros. O ato que é praticado com finalidade diversa do interesse público será considerado nulo, constatando-se o desvio de finalidade;
- **Vedação à promoção pessoal:** as realizações de Administração Pública não podem ser utilizadas como instrumento para a promoção pessoal dos agentes públicos. A atuação administrativa é realizada em nome da Administração, sendo vedada a vinculação com a pessoa dos agentes públicos. É importante ressaltar também que

é vedado, na publicidade oficial, constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal dos agentes públicos. Esse é o fundamento da chamada “Teoria do Órgão”. Por causa disso, é vedada a possibilidade do agente público de utilizar os recursos da Administração Pública para fins de promoção pessoal, conforme aponta o § 1º, do art. 37, da CF, de 1988.

Moralidade

A Administração impõe a seus agentes o dever de zelar por uma “boa administração”, buscando atuar com base nos valores da moral comum, isto é, pela ética, decoro, boa-fé e lealdade. A moralidade não é somente um princípio, mas também requisito de validade dos atos administrativos, ou seja, um ato administrativo imoral é um ato nulo.

É importante também ressaltar que a moralidade administrativa tem conotação objetiva, ou seja, não depende da convicção ou concepção subjetiva do agente público.

Além disso, pode-se dizer que o princípio da moralidade administrativa é o princípio que irá garantir que o agente público também observará os outros princípios administrativos, de forma a não cometer atos de improbidade administrativa.

Desta forma, pode-se dizer que improbidade administrativa é todo ato praticado pelo agente público capaz de violar qualquer princípio ou normas administrativas, capaz de acarretar prejuízo ao erário público (Estado) como também para particulares.

De acordo com a Lei nº 14.230, de 2021, tem-se como improbidade administrativa:

Art. 9º *Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*
[...]

Veja que no caso do agente público violar o princípio da moralidade administrativa e em decorrência de tal ato, acarretar prejuízo ou dano tanto para o Estado como para particulares, é dever do agente público promover a necessária reparação do dano (moral ou material).

Com o dever objetivo de reparar o dano causado, tem-se como garantia que o agente público não terá enriquecimento ilícito por parte da administração pública, através de seus agentes.

Outro importante destaque a ser feito tange a vedação da prática do nepotismo. Sua prática ofende os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Vejamos a Súmula Vinculante nº 13, do STF:

Súmula Vinculante nº 13 *A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

A vedação da Súmula Vinculante nº 13 não alcança a nomeação a cargos políticos em razão das qualidades técnicas e as nomeações de servidores previamente aprovados em concursos públicos.

Publicidade

A publicação dos atos da Administração promove maior transparência e garante eficácia *erga omnes* (para todos). Trata-se de um requisito de eficácia dos atos administrativos.

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.

Em outras palavras, a publicidade (transparência) dos atos administrativos é a regra, porém, há hipóteses em que a lei poderá estabelecer o sigilo. Vejamos o disposto na Constituição Federal:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

