

Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

PC-MG

Investigador

SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA.....	13
■ INTERPRETAÇÃO E COMPREENSÃO DE TEXTOS	13
PRINCÍPIOS GERAIS DE LEITURA E PRODUÇÃO DE TEXTO.....	13
■ IDENTIFICAÇÃO DE TIPOS TEXTUAIS: NARRATIVO, DESCRITIVO E DISSERTATIVO.....	15
■ CRITÉRIOS DE TEXTUALIDADE: COERÊNCIA E COESÃO.....	16
■ RECURSOS DE CONSTRUÇÃO TEXTUAL: FONOLÓGICOS, MORFOLÓGICOS, SINTÁTICOS E SEMÂNTICOS	21
■ CONHECIMENTOS LINGUÍSTICOS.....	42
CONHECIMENTOS GRAMATICAIS CONFORME PADRÃO FORMAL DA LÍNGUA.....	42
TIPOS DE DISCURSO	43
VOZES DISCURSIVAS: CITAÇÃO, PARÓDIA, ALUSÃO, PARÁFRASE, EPÍGRAFE	44
Intertextualidade	44
■ SEMÂNTICA: CONSTRUÇÃO DE SENTIDO; SINONÍMIA, ANTONÍMIA, HOMONÍMIA, PARONÍMIA, POLISSEMIA; DENOTAÇÃO E CONOTAÇÃO; FIGURAS DE LINGUAGEM.....	47
■ PONTUAÇÃO E EFEITOS DE SENTIDO	52
■ SINTAXE: ORAÇÃO, PERÍODO, TERMOS DAS ORAÇÕES; ARTICULAÇÃO DAS ORAÇÕES: COORDENAÇÃO E SUBORDINAÇÃO; CONCORDÂNCIA VERBAL E NOMINAL; REGÊNCIA VERBAL E NOMINAL	55
REDAÇÃO OFICIAL.....	79
■ GÊNEROS TEXTUAIS DA REDAÇÃO OFICIAL	79
PRINCÍPIOS GERAIS.....	79
Uso dos Pronomes de Tratamento.....	83
ESTRUTURA INTERNA DOS GÊNEROS: OFÍCIO, MEMORANDO, REQUERIMENTO, RELATÓRIO, PARECER.....	85
LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS	97
■ LEI ESTADUAL Nº 5.406, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1969	97
LIVRO V – ESTATUTO DO SERVIDOR POLICIAL CIVIL: TÍTULO XVII – REGIME DISCIPLINAR	97
CAPÍTULO I – TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES	98

Seção I – Classificação	99
Seção II – Causas e Circunstâncias que Influem no Julgamento	100
CAPÍTULO II – PENALIDADES	100
CAPÍTULO III – COMPETÊNCIA PARA IMPOSIÇÃO DE PENALIDADES	101
CAPÍTULO IV – PRISÃO ADMINISTRATIVA E SUSPENSÃO PREVENTIVA	102
CAPÍTULO V – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	102
Seção I – Instauração do Processo	102
Seção II – Sindicância	103
Seção III – Comissões Processantes Permanentes	103
CAPÍTULO VI – ATOS E TERMOS PROCESSUAIS	104
CAPÍTULO VII – PROCESSO POR ABANDONO DE CARGO OU FUNÇÃO	106
CAPÍTULO VIII – REVISÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO	106
LIVRO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	107
■ LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 129, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2013	108
TÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS: CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	108
CAPÍTULO II – DA COMPETÊNCIA	110
TÍTULO II – DA ORGANIZAÇÃO: CAPÍTULO I – DA ESTRUTURA ORGÂNICA	111
CAPÍTULO II – DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	112
Seção I – Da Chefia da PCMG	112
Seção II – Da Chefia Adjunta da PCMG	113
Seção III – Do Conselho Superior da PCMG.....	113
Subseção I – Do Órgão Especial	114
Subseção II – Da Câmara Disciplinar	114
Subseção III – Da Câmara de Planejamento e Orçamento	115
Seção IV – Da Corregedoria-Geral de Polícia Civil	115
CAPÍTULO III – DA ADMINISTRAÇÃO	116
Seção I – Do Gabinete da Chefia da PCMG	116
Seção II – Da Academia de Polícia Civil	116
Seção III – Do Departamento de Trânsito de Minas Gerais	117
Seção IV – Da Superintendência de Investigação e Polícia Judiciária	117
Seção V – Da Superintendência de Informações e Inteligência Policial	117
Seção VI – Da Superintendência de Polícia Técnico-Científica	118
Seção VII – Da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças	119
TÍTULO III – DO ESTATUTO DOS POLICIAIS CIVIS: CAPÍTULO I – DAS PRERROGATIVAS	120

CAPÍTULO II – DOS DIREITOS	121
Seção I – Dos Direitos dos Policiais Cíveis	121
Seção II – Das Indenizações e das Gratificações	122
CAPÍTULO III – DA REMOÇÃO	123
CAPÍTULO IV – DO REGIME DE TRABALHO DO POLICIAL CIVIL	124
CAPÍTULO V – DAS LICENÇAS, DOS AFASTAMENTOS E DAS DISPONIBILIDADES	125
Seção I – Das Licenças	125
Seção II – Dos Afastamentos e das Disponibilidades	126
CAPÍTULO VI – DA APOSENTADORIA, DOS PROVENTOS E DA PENSÃO ESPECIAL	128
Seção I – Da Aposentadoria	128
Seção II – Dos Proventos	129
Seção III – Da Pensão Especial	129
TÍTULO IV – DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS: CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS	129
CAPÍTULO II – DO INGRESSO	131
CAPÍTULO III – DO ESTÁGIO PROBATÓRIO	132
CAPÍTULO IV – DO DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA	133
CAPÍTULO V – DO ADICIONAL DE DESEMPENHO	134
TÍTULO V – DISPOSIÇÕES FINAIS	136
ANEXO I (A QUE SE REFERE O ART. 77 DA LEI COMPLEMENTAR N° 129, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2013)	138
ANEXO II (A QUE SE REFERE O § 1º, DO ART. 79, DA LEI COMPLEMENTAR N° 129, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2013)	140
ANEXO III (A QUE SE REFERE O ART. 108, DA LEI COMPLEMENTAR N° 129, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2013)	142
NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO	147
■ DIREITO ADMINISTRATIVO: REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	147
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	147
CONCEITO E PRINCÍPIOS	147
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA	150
■ AGENTES PÚBLICOS	153
CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO (ESPÉCIE)	153
CARGO PÚBLICO, EMPREGO PÚBLICO E FUNÇÃO PÚBLICA	154

DIREITOS E DEVERES	155
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL	156
■ LEI 8.429/92 E ALTERAÇÕES (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)	157
■ PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	174
PODER HIERÁRQUICO	174
PODER DISCIPLINAR	175
PODER REGULAMENTAR	175
PODER DE POLÍCIA	176
■ FATOS E ATOS ADMINISTRATIVOS	177
CONCEITO	177
REQUISITOS DO ATO ADMINISTRATIVO	178
ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO	181
CLASSIFICAÇÃO	183
REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO	185
■ SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITO E PRINCÍPIOS	186
■ RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	189
NOÇÕES DE DIREITO CIVIL	199
■ DIREITO CIVIL	199
DA PERSONALIDADE E DA CAPACIDADE	199
DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE	207
■ DA PESSOA JURÍDICA	217
RESPONSABILIDADE JURÍDICA	217
FATO JURÍDICO	221
NEGÓCIOS JURÍDICOS : CONCEITO	221
VÍCIOS: ERRO, DOLO, CULPA E COAÇÃO	225
■ RELAÇÕES DE PARENTESCO	229
NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL	239
■ DIREITO CONSTITUCIONAL	239

CONCEITO E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	239
DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	242
DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS	243
DIREITOS SOCIAIS.....	257
■ O ESTADO.....	265
CONCEITO, FINALIDADE, ORGANIZAÇÃO E ELEMENTOS QUE COMPÕEM O ESTADO.....	265
■ FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA.....	270
■ DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.....	275
NOÇÕES DE DIREITO PROCESSUAL PENAL.....	285
■ DIREITO PROCESSUAL PENAL: DIREITOS E GARANTIAS PROCESSUAIS PENAIS	285
■ INVESTIGAÇÃO CRIMINAL POLICIAL – INQUÉRITO POLICIAL (ARTS. 4º AO 23º, DO CPP) ...	286
■ AÇÃO PENAL (ARTS. 24º AO 62º, DO CPP).....	296
■ PRISÃO CAUTELAR.....	306
PRISÃO EM FLAGRANTE: TIPOS E ESPÉCIES DE FLAGRANTE.....	307
■ TEORIA GERAL DA PROVA PENAL	309
CADEIA DE CUSTÓDIA.....	311
NOÇÕES DE DIREITO HUMANOS.....	317
■ TEORIA GERAL DOS DIREITOS HUMANOS	317
■ O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO E AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	321
■ A ESTRUTURA NORMATIVA DO SISTEMA GLOBAL E DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	324
■ A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	329
■ DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	331
■ DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E GRUPOS VULNERÁVEIS: MULHERES, IDOSOS, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, PESSOA COM DEFICIÊNCIA, LGBTQIA+, REFUGIADOS	333
■ POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.....	344
■ SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS.....	346

■ EDUCAÇÃO E CULTURA EM DIREITOS HUMANOS.....	346
■ AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	350
NOÇÕES DE CRIMINOLOGIA.....	357
■ CRIMINOLOGIA: CONCEITO, CIENTIFICIDADE, OBJETO, MÉTODO, SISTEMA E FUNÇÕES	357
■ FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS DA CRIMINOLOGIA	359
PRECURSORES, ILUMINISMO E AS PRIMEIRAS ESCOLAS SOCIOLÓGICAS: MARCOS CIENTÍFICOS DA CRIMINOLOGIA.....	359
A ESCOLA LIBERAL CLÁSSICA DO DIREITO PENAL E A CRIMINOLOGIA POSITIVISTA.....	360
■ A MODERNA CRIMINOLOGIA CIENTÍFICA: MODELOS TEÓRICOS EXPLICATIVOS DO COMPORTAMENTO CRIMINAL	361
BIOLOGIA CRIMINAL, PSICOLOGIA CRIMINAL E SOCIOLOGIA CRIMINAL	361
■ A SOCIOLOGIA DO CONFLITO E A SUA APLICAÇÃO CRIMINOLÓGICA: TEORIA ESTRUTURAL- FUNCIONALISTA DO DESVIO E DA ANOMIA.....	364
TEORIA DAS SUBCULTURAS CRIMINAIS	366
DO “LABELING APPROACH” A UMA CRIMINOLOGIA CRÍTICA.....	367
■ SISTEMA PENAL E REPRODUÇÃO DA REALIDADE SOCIAL.....	367
■ CÁRCERE E MARGINALIDADE SOCIAL.....	370
■ MODELO CONSENSUAL DE JUSTIÇA CRIMINAL	371
■ CRIMINOLOGIA, POLICIAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA NO SÉCULO XXI	372
NOÇÕES DE MEDICINA LEGAL	385
■ PERÍCIAS E PERITOS	385
Perícias Médicas.....	385
DOCUMENTOS MÉDICO-LEGAIS	387
QUESITOS OFICIAIS	391
LEGISLAÇÃO SOBRE PERÍCIAS MÉDICO-LEGAIS.....	391
■ ÉTICA MÉDICA E PERICIAL	391
■ ANTROPOLOGIA MÉDICO-LEGAL	392
IDENTIDADE E IDENTIFICAÇÃO.....	392
IDENTIFICAÇÃO JUDICIÁRIA.....	396

■	TRAUMATOLOGIA MÉDICO-LEGAL.....	397
	LESÕES CORPORAIS SOB O PONTO DE VISTA JURÍDICO	397
■	ENERGIAS DE ORDEM MECÂNICA	398
■	ENERGIAS DE ORDEM QUÍMICA.....	402
	CÁUSTICOS.....	402
	VENENOS	402
■	EMBRIAGUEZ E TOXICOMANIAS	403
	TOXICOFILIAS.....	404
■	ENERGIAS DE ORDEM FÍSICA	406
	EFEITOS DA TEMPERATURA	406
	PRESSÃO ATMOSFÉRICA	407
	ELETRICIDADE	407
	RADIAÇÕES.....	407
	LUZ E SOM.....	407
■	ENERGIAS DE ORDEM FÍSICO-QUÍMICA: ASFIXIAS EM GERAL	408
	Por Confinamento	408
	Por Monóxido de Carbono	408
	Por Sufocação Direta	408
	Por Sufocação Indireta.....	408
	Por Gases Irrespiráveis.....	409
	Por Soterramento.....	409
	Por Afogamento.....	409
	ASFIXIAS EM ESPÉCIE	410
	Por Enforcamento	410
	Por Estrangulamento	410
	Por Esganadura	410
■	ENERGIAS DE ORDEM BIODINÂMICA E MISTAS.....	410
■	TANATOLOGIA MÉDICO-LEGAL	411
	TANATOGNOSE E CRONOTANATOGNOSE	411
	ESTIMATIVA DO TEMPO DE MORTE (CRONOTANATOGNOSE)	412
	FENÔMENOS CADAVERÍCOS.....	414
	NECROPSIA OU NECROSCOPIA	414

EXUMAÇÃO	415
“CAUSA MORTIS”: MORTE NATURAL E MORTE VIOLENTA	415
■ DIREITOS SOBRE O CADÁVER	416
■ SEXOLOGIA MÉDICO-LEGAL.....	418
CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL E PROVAS PERICIAIS	418
Gravidez, Parto e Puerpério.....	425
Aborto	425
Infanticídio.....	426
REPRODUÇÃO ASSISTIDA	428
TRANSTORNOS DA SEXUALIDADE E DA IDENTIDADE SEXUAL	429
■ PSICOPATOLOGIA MÉDICO-LEGAL.....	430
IMPUTABILIDADE PENAL E CAPACIDADE CIVIL.....	430
LIMITE E MODIFICADORES DA RESPONSABILIDADE PENAL E CAPACIDADE CIVIL	430
REPERCUSSÕES MÉDICO-LEGAIS DOS DISTÚRBIOS PSÍQUICOS	432
SIMULAÇÃO, DISSIMULAÇÃO E SUPERSIMULAÇÃO	435
■ EMBRIAGUEZ ALCOÓLICA E ALCOOLISMO: ASPECTOS JURÍDICOS	435

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

DIREITO ADMINISTRATIVO: REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O autor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007) apresenta duas versões para a origem do vocábulo **administração**. De acordo com a primeira versão, o vocábulo administração vem de *ad* (preposição) mais *ministro, as, are* (verbo); já para a segunda versão, o vocábulo vem de *ad manus trahere*. O que importa é que, nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação e hierarquia, seja a atividade superior, de planejar, dirigir e comandar, ou a atividade subordinada, de executar.

Para Alexandre de Moraes (2003), a administração pública pode ser definida como a

[...] atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

De acordo com o autor Matheus Carvalho, por sua vez, a expressão Administração Pública (em letra maiúscula), em sentido **formal, orgânico** ou **subjetivo**, refere-se ao conjunto de órgãos, entidades públicas e agentes estatais no exercício da função administrativa. A administração pública (em letra minúscula), em sentido **material, objetivo** ou **funcional**, em contrapartida, refere-se à atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público.

Há, ainda, de acordo com Maria Sylvia Di Pietro (2020), outras distinções realizadas a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar. São elas:

a) em **sentido amplo**, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

b) em **sentido estrito**, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Além disso, Alexandre Mazza (2013) identifica três tarefas precípuas da Administração Pública moderna:

- **Exercício do poder de polícia:** consiste na limitação e no condicionamento, pelo Estado, da liberdade e propriedade privadas em favor do interesse público;
- **Prestação de serviços públicos:** atribuição positiva do Estado, como o oferecimento de transporte coletivo, energia elétrica etc.;
- **Realização de atividades de fomento:** incentivo de setores sociais específicos, estimulando o desenvolvimento da ordem social e econômica.

CONCEITO E PRINCÍPIOS

O direito administrativo é matéria que versa acerca da materialidade e aplicação do bom funcionamento do Estado e da máquina administrativa. Sua origem perpassa tempos longínquos e remonta até mesmo à própria ideia de direito; pode-se dizer que o direito administrativo teve grande influência das revoluções europeias do século XVII, principalmente da Revolução Francesa.

Ao direito administrativo cabe legislar acerca da relação entre o Estado e seus particulares. Dessa forma, deve-se atentar para o fato de que essa relação está sempre em transformação, de modo que há mudanças nos termos e em suas aplicações.

Assim, podemos dizer que enquanto ao direito constitucional cabe a organização político-administrativa do Estado, a estruturação do poder e de seus limites, compete ao direito administrativo o bem-estar social por meio das metas e diretrizes e comando fixado pelo governo em prol das necessidades da coletividade.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016), temos a seguinte definição acerca do direito administrativo:

Direito administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Diante dessa definição é notório que, para aprender sobre a matéria administrativa, é de suma importância conhecer seus princípios. Os princípios são parâmetros que servem para auxiliar na interpretação e aplicação de normas e possuem duas funções primordiais, quais sejam:

- **Função hermenêutica:** é a função primordial dos princípios, é a possibilidade de sua aplicação aos casos concretos, servindo para nortear as leis e demais documentos normativos;
- **Função integrativa:** pode ser vista como uma função secundária, mas que, de certa forma, encontra-se muito próxima da aplicação da função hermenêutica. Diz respeito à possibilidade de os princípios servirem para tampar lacunas deixadas por leis esparsas e subjetivas, ou até mesmo pela ausência de leis que regulem determinada matéria.

Vale ressaltar que o direito administrativo não se encontra disciplinado em um manual próprio, como ocorre nos casos do direito penal, direito civil, entre outros, mas de forma bastante completa extrai boa parte de suas fontes da Constituição Federal.

A relevância deste conceito é a estruturação do direito administrativo por meio de três pontos de vista diferentes. Vejamos o esquema:



Nesta esteira, temos que:

- **Sentido principiológico:** refere-se aos princípios que norteiam o direito administrativo, sejam eles implícitos ou explícitos. O sentido principiológico vale como critério de interpretação e aplicação das regras jurídicas ao direito administrativo, atribuindo os devidos valores às normas;
- **Sentido subjetivo:** refere-se aos sujeitos que compõem a administração pública, como, por exemplo, os órgãos e os agentes públicos. O sentido subjetivo tem como escopo atribuir prerrogativas e deveres para que os sujeitos possam desempenhar suas funções públicas;
- **Sentido objetivo:** refere-se às atividades e aos serviços que são desempenhados para atender aos interesses da coletividade, estabelecendo normas e procedimentos que disciplinam as atividades do serviço público.

Portanto, passaremos aos estudos dos princípios do direito administrativo, matéria esta de grande relevância.

Princípios Explícitos

Os princípios do direito administrativo podem ser encontrados, em grande parte, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.784, de 1999, e no Decreto-Lei nº 200, de 1967. Além disso, eles podem ser classificados em implícitos e explícitos.

Com relação aos princípios **explícitos** contidos na Constituição Federal, eles estão disciplinados no art. 37, que assim estabelece:

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** e, também, ao seguinte: [...]

Vejamos que tais princípios estão subordinados à Constituição Federal, sendo certo que, expressamente, temos: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

Dica

É muito comum que sejam cobrados os princípios em provas. Lembre-se do mnemônico **LIMPE**.

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade estabelece direitos e traça limites para a atuação da Administração Pública que vise à restrição do exercício desses direitos. Ou

seja, o princípio da legalidade tem como foco regularizar a aplicação da lei e que essa medida seja feita dentro de limites traçados nos textos normativos.

Desta forma, por meio do princípio da **legalidade** deriva a presunção relativa da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública. Trata-se de um dos sustentáculos da concepção de estado de direito e do próprio regime jurídico-administrativo, no qual a Administração Pública se encontra sujeita aos mandamentos da lei.

Importante: o princípio da legalidade para a Administração Pública é diferente do princípio da legalidade aplicado a qualquer pessoa, uma vez que, ao contrário da Administração Pública, os indivíduos podem fazer toda e qualquer coisa, desde que esta não seja proibida por lei (II, art. 5º, CF, de 1988).

Observa-se que a legalidade traduz o sentido de que a Administração Pública somente pode fazer o que a lei manda ou permite, bem como que somente pode proibir o que a lei expressamente proíbe.

Deste modo, ao administrador somente é permitido fazer o que a lei determina. Salienta-se que este princípio deve nortear tanto a atividade administrativa típica como a atípica, sendo que sua ação deverá ser *stricto sensu*.

Um exemplo interessante é que, até o início da década de 2010, os militares da Força Aérea Brasileira não podiam usar guarda-chuvas se estivessem fardados. A justificativa não era a de que militares são imunes ao tempo, mas a de que não estava previsto no regulamento de uniformes o uso de guarda-chuvas e, sem a previsão, eles não poderiam ser utilizados.

Dica

A doutrina e jurisprudência defendem a superação do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade. Portanto: o agente público deve pautar-se pelo ordenamento jurídico e não apenas pela lei, de modo a observar a CF, de 1988, as leis e os demais atos normativos.

Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade preocupa-se com o destino dos atos praticados pela Administração Pública, trazendo a neutralidade necessária para o exercício da atividade administrativa.

Tal princípio é destinado tanto ao administrado como ao administrando, sendo que o princípio impõe a objetividade e isonomia da conduta administrativa.

Sob a ótica do administrador, os atos praticados por este são atribuídos ao órgão ou entidade administrativa em nome da qual agiu. Assim, as realizações não são do funcionário ou da autoridade, mas da própria entidade pública.

Sob a ótica do administrado, vigora a isonomia, uma vez que a atividade administrativa é dirigida a todos os cidadãos de um modo geral, ficando o administrador impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Portanto, esse princípio pode ser decomposto sob duas perspectivas: a impessoalidade do administrador quando da prática do ato e a impessoalidade do próprio administrado como destinatário desse mesmo ato.

Importante ressaltar que a impessoalidade pode assumir o caráter de **não discriminação**. Mas, na doutrina moderna, a impessoalidade deve ser analisada sob a ótica do administrador. Desta forma, quando o ato administrativo for praticado, não devemos olhar para a pessoa do agente, mas, sim, para o Estado atuando por meio de um agente.

Além disso, também visa prezar pela **isonomia**. Neste ponto, podemos mencionar o *fator discrimen*, **Súmula nº 683, STF**, que trata da discriminação positiva (tratamento diferenciado em determinadas situações). Vejamos:

Súmula nº 683 (STF) *O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.*

Outro viés importante do referido princípio é a **proibição da promoção pessoal**: a publicidade não pode ser do gestor, mas, sim, do Estado. O agente é neutro. Ou seja, a finalidade é garantir o interesse público; não há a perspectiva de agir conforme as vontades do agente.

Princípio da Moralidade

Moralidade não deve ser confundida com a moral do senso comum. A moralidade jurídica significa ética, decoro, boa-fé. Está diretamente vinculada à probidade no trato com a coisa pública e no combate à corrupção.

Veja a seguinte súmula, que trata sobre a vedação ao nepotismo:

Súmula Vinculante nº 13 (STF) *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.*

Isso inclui cargo em comissão e função de confiança, e **não** alcança cargos políticos. Assim, é válido lembrar que a transgressão à súmula referida gera uma violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Lembre-se: indicar parente incapacitado para cargo **político** é imoral, mas **não** ilegal pois isso não é abarcado pela Súmula Vinculante nº 13.

Desta forma, tal princípio diz respeito à moral administrativa. Segundo este princípio, os atos da Administração Pública devem ser balizados nas matrizes éticas dominantes. Deste modo, moralidade consiste na honestidade, distinguindo-se da legalidade na medida em que nem tudo que é lícito é moral.

Princípio da Publicidade

É o princípio que se refere à **transparência** da Administração Pública nas suas relações. Viabiliza o controle social de seus atos, sendo certo que a transparência de suas ações é de extrema importância para o acompanhamento pela população.

A publicação dos atos é, inclusive, um requisito para a sua eficácia. É possível que em algumas hipóteses o sigilo se faça presente nas ações e tomadas de decisão em situações:

- de relevante interesse coletivo;
- para a garantia da segurança nacional;
- para a proteção à intimidade, honra e vida privada.

Nesses casos, se houver risco à segurança do Estado e da sociedade, a publicidade será restringida.

Princípio da Eficiência

Princípio expresso no **art. 37, da CF**, introduzido por emenda constitucional, trata-se de uma norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata. Tal princípio exige da Administração Pública a busca pelos resultados positivos, pela satisfação do interesse público.

Exige a aplicação da relação **custo-benefício**. Dessa forma, há a necessidade de um bom planejamento para eleger a melhor opção.

Impõe à administração a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento. Esse princípio advém do princípio republicano de que quem administra gere o que pertence à sociedade, a *res publica*.

Cabe ao administrador público gerir os interesses públicos e atingir os seguintes pressupostos: plena satisfação do administrado e menor custo para a sociedade.

Desta forma, a eficiência administrativa possui duplo aspecto:

- modo de atuação do agente público, ou seja, atuação com o melhor desempenho possível de suas atribuições;
- modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, isto é, alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

Importante!

O modelo gerencial de Administração Pública deve fazer e buscar resultados, de acordo com o princípio da eficiência.

Muito cuidado para não confundir os conceitos a seguir:

- **Eficiência x Eficácia x Efetividade**
 - **Eficiência**: diz respeito ao modo pelo qual se exerce a função administrativa;
 - **Eficácia**: são os meios e instrumentos empregados pelo agente. Visa ao resultado;
 - **Efetividade**: volta-se para os resultados de sua atuação.

Diante desse prisma, nota-se que o direito administrativo tem como escopo regularizar a atuação da Administração Pública, elencando seus princípios, estabelecendo suas regras de atuação e proibição, sendo matéria fundamental para entender as ações e a força do poder estatal.

Características da Administração Pública

Tratando-se em específico da Administração Pública, podemos destacar algumas de suas características. Vejamos:

- **Atividade de execução:** a Administração Pública, seja direta ou indiretamente, executa atividades desejadas pelo Estado;
- **É instrumental:** a Administração Pública é um instrumento do Estado para atingir os fins desejados;
- **Estrutura hierarquizada:** a Administração Pública possui uma estrutura hierarquizada, em que há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores;
- **Competência limitada:** a competência da Administração Pública, definida por lei, é limitada, ou seja, a Administração só possui poder para decidir e comandar a área de sua competência;
- **Responsabilidade técnica:** a prestação de serviços e a prática dos atos administrativos devem atender às normas jurídicas e técnicas;
- **Poder administrativo:** a Administração possui apenas o poder administrativo (não possui poder político), ou seja, suas decisões versam sobre assuntos técnicos, financeiros e jurídicos;
- **É uma atividade dependente:** a Administração Pública é uma atividade dependente e vinculada às decisões/opções do governo, órgãos e poderes que possuem competência para fiscalização e controle da atuação administrativa;
- **Neutralidade:** a Administração Pública é neutra, não podendo favorecer ou discriminar as pessoas, sob pena de caracterizar-se desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico. A Administração deve perseguir o bem comum da coletividade, devendo afastar-se de qualquer conduta contrária a esse fim.

I ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Administração Direta

A Administração Pública Direta é o conjunto de órgãos públicos, vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental, que a integram.

O próprio Decreto-lei nº 200, de 1967, em seu art. 4º, traz a seguinte definição:

Art. 4º A Administração Federal compreende:
I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

A partir dessa definição, a princípio podemos achar que a Administração Direta, no âmbito Federal, restringe-se ao Poder Executivo, mas a própria Constituição Federal, de 1988, nos dá indícios de que a Administração Direta está presente em **todos** os poderes:

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 e, também, ao seguinte: [...]

Lembrando que tanto a Administração **direta** quanto a Administração **indireta** obedecem aos princípios constitucionais, o famoso “**LIMPE**” (art. 37, da CF, de 1988), que, de acordo com a literatura do Cyonil (2017, p. 104):

- **Legalidade:** a Administração Pública só pode agir da maneira que a lei determinar ou autorizar (diferentemente do particular, que pode agir do modo mais conveniente, desde que a lei não o proíba);
- **Impessoalidade (finalidade ou isonomia):** tem a ver com isonomia, diz-se de conformidade ao interesse público e imputação dos atos práticos por parte do agente para com o órgão ou entendimento em nome do qual ele age;
- **Moralidade:** tem a ver com lealdade, boa-fé, honestidade e preceitos éticos desejados pela sociedade;
- **Publicidade:** a Administração Pública deve tornar públicos seus atos, na forma prevista na norma;
- **Eficiência:** também chamada de princípio da qualidade dos serviços público, envolve redução de desperdícios, produtividade, presteza, rendimento funcional etc.

Em suma, nas palavras de Cyonil (2017, p. 304):

A Administração Direta corresponde a todos os órgãos, desprovidos de personalidade, que sejam ligados à própria pessoa política, a qual, no caso federal, é União. Portanto, a Administração Direta é um conjunto órgãos internos a cada um dos Poderes políticos da pessoa integrante da federação, ou seja, a Administração Direta existe em todos os Poderes.

Órgãos Públicos

Nesse tópico, vamos nos ater ao conceito dos órgãos públicos e entender um pouco sobre sua natureza, capacidade processual e classificações propostas pela doutrina. Vamos ver o que nos diz a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, no § 2º, do art. 1º:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Ou seja, o órgão pode existir no interior de uma entidade da Administração Direta, assim como no interior de uma entidade da Administração Indireta. Lembrando que, como vimos, a formação dos órgãos ocorre por meio do processo de “desconcentração”.

Além disso, os órgãos são despersonalizados (não possuem personalidade jurídica) e atuam em nome do Estado. Eles respondem à vontade da entidade da Administração Direta ou Indireta a que pertencem. Em regra, esses cargos devem ser criados e extintos por lei.

Por exemplo, os Ministérios e órgãos do Poder Executivo Federal são criados por lei de iniciativa privativa do presidente, por força da alínea “e”, II, § 1º, art. 61, da Constituição Federal:

Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [...]

Quanto à natureza dos órgãos, a teoria subjetiva afirma que eles se confundem com o próprio agente público. Já a teoria objetiva afirma que órgãos são apenas unidades funcionais (o agente público não é a figura central aqui). Já a teoria mista abarca tanto o agente público quanto as atribuições.

Sobre esse impasse, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 72) nos diz:

Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.

Além disso, é importante saber que, como o órgão não é uma “pessoa”, não é possível ser parte em um processo, em regra. Ou seja, não possuem capacidade processual. Então o que acontece quando o órgão precisa mover uma ação? Quem figura no polo ativo ou passivo do processo é pessoa jurídica a qual o órgão pertence.

Resumindo: em regra, os órgãos, por não terem personalidade jurídica, não possuem capacidade processual, salvo nos casos em que os órgãos são titulares de direitos subjetivos, o que acaba conferindo a capacidade processual para defender suas prerrogativas e competências.

Quanto à **estrutura**, os órgãos podem ser classificados em:

- **Simple (unitários):** são órgãos em que não existem “subdivisões”;
- **Compostos:** possuem mais de um órgão em sua estrutura interna (é o caso dos Ministérios, que possuem as mais diversas secretarias).

Quanto à **posição** estatal:

- **Independentes (primários):** decorrem da Constituição (exemplo: a chefia do Executivo);
- **Autônomos:** são subordinados aos órgãos independentes mencionados anteriormente (Ministérios, Secretarias);

- **Superiores:** são aqueles órgãos responsáveis por decisões. São órgãos de direção (exemplo: gabinetes, coordenadorias);
- **Subalternos:** são órgãos subordinados, responsáveis pelos serviços cotidianos (não há elevado poder decisório). Por exemplo: setor de pessoal, setor de protocolo, seções de expediente.

Quanto à atuação **funcional**:

- **Singulares:** são órgãos “unipessoais” onde, em geral, um único agente toma as decisões. Exemplo: a própria Presidência da República;
- **Colegiados:** são os órgãos “pluripessoais” (coletivos) em que, em geral, vários membros manifestam sua decisão. Exemplo: Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Administração Indireta

Como vimos, a Administração **Indireta** surge quando o Estado passa a atuar de forma por meio de novas entidades administrativas, criadas justamente para um fim específico. São integrantes da Administração Indireta as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Vamos ver o que nos diz o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

Parágrafo único. *As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.*

Essas entidades são criadas para um fim específico e podem, por exemplo, prestar serviços públicos ou explorar atividades econômicas. Vamos ver cada uma delas!

● Autarquias:

Conforme nos diz Hely Lopes Meirelles (2016, p. 440) as “autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”.

Vamos ver o que nos diz o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Agora vejamos o que nos diz o inciso XIX, do art. 37, da CF, de 1988:

Art. 37 [...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

Algumas características importantes:

- Como vimos, são criadas (e extintas) por lei específica (lei ordinária) e desempenham atividades típicas da administração;
- É proibida a criação de autarquia com a finalidade essencial de exploração de atividade econômica;
- O regime jurídico é predominantemente público (aplica-se subsidiariamente o regime privado);
- Possuem alguns privilégios tais como: despesas processuais pagas ao final do processo; prazos diferenciados em processo judicial; presunção de legitimidade dos seus atos; seus bens são impenhoráveis; se submetem ao regime de precatórios; imunidade tributária recíproca (imposto);
- Os seus servidores públicos seguem o regime estatutário.

● **Empresas Públicas:**

Diferentemente das autarquias, que são criadas diretamente por lei específica, a criação das empresas públicas depende de **autorização** por lei (lei específica autorizadora). Vamos ver o que nos diz o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Mais alguns pontos sobre as **Empresas Públicas (EP)**:

- Patrimônio próprio e capital exclusivo da União;
- 100% capital público (integralmente detido por ente federativo ou por entidade da administração indireta);
- Direito Privado (com derrogações de direito público);
- Pode ser de qualquer espécie societária (inclusive S.A.);
- Pode explorar atividade econômica (em caráter de exceção) ou prestar serviço público;
- Em regra, vigora o regime celetista (CLT) e não se afasta o princípio do concurso público;
- Exemplos: Caixa Econômica Federal (CEF) e Correios.

Observem o art. 173, da CF, de 1988:

Art. 173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Lembrando que existe também a “Lei das Estatais” (Lei nº 13.303, de 2016), estatuto próprio das **Empresas Públicas (EP)** e **Sociedade de Economia Mista (SEM)**.

Sociedade de Economia Mista

Vamos ver o que nos diz a Lei nº 13.303, de 2016, sobre a Sociedade de Economia Mista em seu art. 4º:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Vamos ver o que nos diz o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Alguns pontos que merecem destaque sobre as SEM:

- Criação **autorizada** por lei;
- Devem obedecer a forma de sociedade anônima (SA);
- Suas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União (ou a ente federativo ou a entidade da administração indireta que a criou);
- Em regra, vigora o regime celetista (CLT) e não se afasta o princípio do concurso público;
- Exemplos: Banco do Brasil e Petrobras.

● **Fundações Públicas e Privadas**

Vamos ver o que nos diz o Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

[...]

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

Atente-se para o seguinte: as fundações sempre estiveram nos domínios do Direito Civil, sendo assim consideradas pessoas jurídicas de Direito Privado (inclusive pelo Decreto-lei nº 200, de 1967, conforme vimos logo acima). Porém, com o passar do tempo, o Poder Público passou a instituir fundações para prossecução de objetivos de interesse coletivo (educação, ensino, pesquisa, assistência social etc.). Com isso, emergiu, então, a “personalidade pública” (a própria CF, de 1988, menciona o termo “fundação pública”).

Assim, a fundação pública é aquela instituída pelo Poder Público com o patrimônio, total ou parcialmente público, que pode ter personalidade jurídica tanto de direito público quanto de direito privado.

Ou seja, as fundações públicas podem ser constituídas com:

- personalidade jurídica de direito **privado** (autorizadas por lei);
- personalidade jurídica de direito **público** (criadas por lei).

Alguns pontos importantes:

- nas fundações de direito público, o regime jurídico de pessoal é estatutário;
- as fundações de direito privado o regime jurídico de pessoal é celetista;
- ambas atuam em atividades de interesse público de ordem social;
- as prerrogativas processuais relativas a prazos de contestação e recursos não incidem sobre as fundações de direito privado, mas apenas sobre as fundações de direito público;
- a imunidade tributária é aplicável a todas as fundações (seja pública ou privada);
- o regime de bens é público se a fundação é de direito público.

REFERÊNCIAS

CYONIL, B.; SÁ, A. **Manual de Direito administrativo facilitado**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
FILHO, J. dos S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.
MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. Atual até a Emenda Constitucional 90. São Paulo: Malheiros, 2016.

AGENTES PÚBLICOS

CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO (ESPÉCIE)

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, são agentes públicos as pessoas que exercem uma função pública, ainda que em caráter temporário ou sem remuneração. Trata-se de uma expressão ampla e genérica, uma vez que engloba todos aqueles que, dentro da organização da Administração Pública, exercem determinada função pública.

Importante mencionar ainda que, para que a Administração Pública Direta ou Indireta possa desempenhar suas atividades, ela necessita de pessoas que exerçam as atribuições dos órgãos públicos, ou seja, de agentes públicos.

A expressão **agente público** é utilizada como gênero, designando toda e qualquer pessoa que exerça uma função pública, quer de forma remunerada ou gratuita, quer de natureza política ou administrativa, quer com investidura definitiva ou transitória.

Os agentes públicos dividem-se em quatro categorias:



Os **agentes políticos** são aqueles que exercem as típicas atividades de **governo**, ou seja, os responsáveis por fixar as metas e diretrizes políticas do Estado, tais como os chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito e seus vices) e seus auxiliares diretos (ministros e secretários), e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores).

Os **particulares em colaboração com o poder público** são aqueles que prestam serviços ao Estado, porém sem vínculo estatutário ou celetista de trabalho, podendo ou não ter remuneração. Exemplo: jurados, mesários, notários e registradores (serviços notariais).

Os **servidores públicos civis** dividem-se em:

- **Servidores públicos estatutários**: exercem cargo público (vitalício, efetivo ou comissionado) e estão vinculados a um estatuto;
- **Empregados públicos**: possuem emprego público e vinculam-se às regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- **Servidores temporários**: categoria à parte, porque não titularizam cargo público nem possuem qualquer vínculo trabalhista regido pela CLT, como os empregados públicos. São contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público por meio de um processo de seleção simplificado. Exercem funções públicas sem ocupar cargos ou empregos públicos e são regidos por regime especial, veiculado por meio de lei específica.

Assim, podemos dizer que agente público é gênero, o qual comporta diversas espécies, como os agentes políticos, os agentes militares, os servidores públicos estatutários, os empregados públicos, os agentes honoríficos, entre outros. Por isso, vamos especificar cada um deles com maiores detalhes.

Agentes Políticos

Os agentes políticos possuem como característica principal o fato de exercerem uma função pública de alta direção do Estado. Seu ingresso é feito mediante eleições, e atuam em mandatos fixos, os quais têm o condão de extinguir a relação destes com o Estado de modo automático pelo simples decurso do tempo. Percebe-se, dessa forma, que a sua vinculação com o Estado não é profissional, mas estatutária ou institucional. São agentes políticos os parlamentares, o presidente

da República, os prefeitos, os governadores, bem como seus respectivos vices, ministros de Estado e secretários.

Agentes Militares

Os agentes militares constituem uma categoria à parte dos demais agentes políticos, uma vez que as instituições militares possuem fortes bases fundamentadas na hierarquia e na disciplina. Apesar de também apresentarem vinculação estatutária, seu regime jurídico é disciplinado por legislação especial, e não aquela aplicável aos servidores civis. São agentes militares os membros das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados, Distrito Federal e territórios, bem como os demais militares ligados ao Exército, Marinha e Aeronáutica. Algumas características que merecem destaque são: a proibição de sindicalização dos militares, a proibição do direito de greve e a proibição à filiação partidária.

Servidores Públicos

De modo geral, podemos dizer que a Constituição Federal, de 1988, apresenta dois tipos de regimes para os agentes estatais: o regime estatutário ou de cargos públicos, e o regime celetista ou de empregos públicos.

Os servidores públicos são contratados pelo regime estatutário, enquanto os empregados públicos são contratados pelo regime celetista, que muito se assemelha às regras contidas na CLT.

Atente-se a este conceito: **servidor público** é o agente contratado pela Administração Pública, direta ou indireta, sob o regime estatutário, sendo selecionado mediante concurso público, para ocupar cargos públicos, possuindo vinculação com o Estado de natureza estatutária e não contratual.

O regime dos cargos públicos é disciplinado pela Lei Federal nº 8.112, de 1990, também conhecida como Estatuto do Servidor Público.

Frente a isso, um ponto relevante a ser ressaltado desse regime é o alcance da estabilidade mediante o fim do período de estágio probatório. Tal alcance permite que o servidor não seja desligado de suas funções, salvo pelas hipóteses previstas em lei, como a sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar, ou a não aprovação em avaliação periódica de desempenho (§ 1º, art. 41, da CF, de 1988).

Dentre os cargos públicos, ainda, há aqueles que são **vitalícios**, que se apresentam de forma mais vantajosa, uma vez que o estágio probatório possui um tempo menor (dois anos, sendo de três anos para os cargos não vitalícios), bem como possui a característica de o desligamento ocorrer apenas mediante sentença condenatória transitada em julgado. São vitalícios os cargos de: magistratura, do Tribunal de Contas, e os cargos dos membros do ministério público.

Além da estabilidade, são também assegurados aos servidores estatutários alguns direitos trabalhistas. Vejamos aqui os mais importantes, de acordo com o § 3º, art. 39, da CF, de 1988:

- salário mínimo;
- remuneração de trabalho noturno superior ao diurno;
- repouso semanal remunerado;
- férias trabalhadas;
- licença à gestante.

Empregado Público

De modo diferente da contratação dos servidores, os empregados públicos são contratados mediante regime celetista, isto é, com aplicação das regras previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Trata-se de uma vinculação contratual. A contratação de empregados públicos dá-se, em regra, pelas pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios etc.). Além disso, o ingresso de tais pessoas também depende da sua aprovação em concurso público.

O regime dos empregados públicos é menos protetivo do que o regime estatutário. Isso se deve ao fato de que os empregados públicos não gozam da estabilidade que os servidores possuem. Ao serem empossados, os empregados passam por um período de experiência de 90 dias. Todavia, mesmo após esse período, os empregados públicos podem ser dispensados.

A diferença dos empregados públicos para com os demais consiste no fato de que a sua demissão será sempre motivada, após regular processo administrativo, mediante contraditório e ampla defesa. Importante lembrar que, para a Administração Pública, a motivação de seus atos, bem como o tratamento impessoal e a finalidade pública, são princípios norteadores de sua atuação. Uma demissão imotivada de um empregado público seria absolutamente inadmissível nessas condições.

CARGO PÚBLICO, EMPREGO PÚBLICO E FUNÇÃO PÚBLICA

Sobre a acumulação de cargos, emprego e funções públicas, deve-se salientar que o ordenamento jurídico brasileiro, em regra, **proíbe a acumulação de cargos e empregos públicos**. Tal proibição se estende, inclusive, para as entidades da Administração Indireta. O *caput*, do art. 118, da Lei nº 8.112, de 1990, dispõe no mesmo sentido:

Art. 118 *Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.*

Apesar de o referido texto legal dispor sobre agentes públicos no âmbito federal, entendemos que também possa ser aplicado aos agentes públicos dos estados, municípios e Distrito Federal.

A proibição de acumular cargos estende-se também a empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos estados, dos territórios e dos municípios (§ 1º, art. 118).

Pela leitura do dispositivo, percebe-se que a própria Constituição Federal dispõe de um rol de casos excepcionais em que é permitida a acumulação dessas funções. Há entendimento praticamente unânime de que se trata de um rol taxativo, ou seja, são válidas apenas aquelas hipóteses de acumulação de cargos.

Assim, as hipóteses de acumulação de cargos constitucionalmente autorizadas são:

- dois cargos de professor (“a”, XVI, art. 37);
- um cargo de professor com outro técnico ou científico (“b”, XVI, art. 37);

- dois cargos ou empregos privativos de profissionais na área da saúde (“c”, XVI, art. 37);
- um cargo de vereador com outro cargo, emprego ou função pública (III, art. 38);
- um cargo de magistrado e outro de magistério (I, parágrafo único, art. 95);
- um cargo de membro do ministério público e outro de magistério (“d”, II, § 5º, art. 128).

Segundo o § 2º, do art. 118, da Lei nº 8.112, de 1990, a acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

Considera-se também como acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade (§ 3º, do art. 118).

Cargos em comissão são os cargos ocupados de forma transitória por servidores públicos nomeados por autoridade competente. Nos termos do art. 119, ao servidor também não será permitida a ocupação de mais de um cargo comissionado.

O servidor vinculado ao regime desta lei que acumular dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos (art. 120).

I DIREITOS E DEVERES

A **prerrogativa** é qualquer situação de vantagem obtida pela natureza de um cargo ou de uma função. No caso dos agentes públicos, existem algumas prerrogativas que são comuns para todo e qualquer cargo público, e existem algumas prerrogativas que são mais restritas, exclusivas apenas para alguns cargos. Geralmente essas prerrogativas mais exclusivas são aplicáveis para os cargos militares e para os cargos de natureza política.

No momento, é importante focar nas prerrogativas que se aplicam para todos os servidores públicos, que ocupam cargos públicos em geral. A primeira grande prerrogativa diz respeito à estabilidade.

A **estabilidade** é a condição que o servidor público atinge após completar alguns requisitos. O seu principal efeito é que, uma vez estável no cargo, o servidor público não pode ser demitido por razões de conveniência ou oportunidade pela administração. Ela não pode demitir o servidor estável “porque não quer mais” trabalhar com ele.

Segundo o art. 21, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, uma vez que o servidor seja

[...] habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício.

Interessante observar que a Constituição Federal, de 1988, também prevê a prerrogativa de estabilidade em seu art. 41. Todavia, os requisitos são distintos: para o Texto Constitucional, o servidor público só adquire estabilidade após completar **três anos de efetivo exercício**.

Isso não significa que, uma vez o servidor estando estável no seu cargo, ele pode fazer o que quiser e não sofrerá nenhuma punição. A estabilidade não lhe dá “carta branca” para agir como bem entender. Por isso, o conteúdo do art. 22, da Lei nº 8.112, de 1990:

O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.

O Texto Constitucional vai um pouco além: ele prevê, ao todo, quatro modalidades de demissão de servidor estável. São elas:

- **Por sentença judicial transitada em julgado:** é a forma mais demorada para se demitir um servidor, considerando todo o aspecto burocrático existente no processo judicial. O trânsito em julgado da sentença somente ocorre quando esgotados todos os recursos cabíveis;
- **Mediante processo administrativo** em que lhe seja assegurada ampla defesa. As regras referentes ao Processo Administrativo Disciplinar (ou PAD) serão vistas mais adiante;
- **Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa: quem não for aprovado na avaliação periódica de desempenho pode ser exonerado de seu cargo público, independentemente de ter completado o período de efetivo exercício;
- **Por excesso de gasto com pessoal:** as hipóteses em a três estão previstas nos incisos do art. 41. Todavia, essa última hipótese encontra-se disposta no inciso II, § 3º, art. 169, da CF, de 1988. Sob o aspecto orçamentário e financeiro, não pode a Administração Pública realizar gastos superiores àqueles previstos em seu orçamento anual. Com isso, havendo a necessidade, é possível, sim, que um servidor estável seja exonerado de seu cargo apenas por motivos de “balancear” as contas públicas.

Outra prerrogativa que merece maior destaque é a **vitaliciedade**. É um instituto bastante parecido com a estabilidade, mas não pode ser confundido com esta. A vitaliciedade não é adquirida por qualquer servidor: ela é somente concedida para alguns cargos públicos especiais.

São considerados **cargos vitalícios**, segundo a própria **Constituição Federal**: os cargos de magistratura (inciso I, art. 95), os membros do ministério público (“a”, § 5º, art. 128) e os cargos ocupados pelos membros do Tribunal de Contas da União ou TCU (§ 3º, art. 73).

A vitaliciedade é um instituto ainda mais forte do que a estabilidade. Uma vez que a pessoa ocupa um desses cargos vitalícios, ela somente pode ser exonerada mediante sentença judicial transitada em julgado. Essa é a única hipótese de exoneração, motivo pelo qual ela garante uma prerrogativa maior do que apenas a estabilidade.

Das hipóteses de exoneração, apesar de ser um aspecto relativo ao Regime de Previdência, é também considerada como uma forma de exoneração a aposentadoria compulsória, isto é, a concessão do referido benefício previdenciário quando o servidor estável

ou vitalício completar 75 anos de idade. A diferença é que, no caso da aposentadoria compulsória, o servidor para de trabalhar, mas continua recebendo uma “remuneração”, chamada de provento.

A Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 40 e 41, elenca diversos **direitos** e **gratificações** aos servidores públicos, os quais são de grande importância conhecer. Vejamos os principais direitos:

- **Vencimentos:** vencimentos está para o servidor assim como o salário está para o empregado. Consiste na retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público, cujo valor é previamente fixado em lei. Os vencimentos de cargos efetivos são, em regra, irredutíveis;
- **Remuneração:** é mais abrangente. É o vencimento do cargo, somado a todas as outras vantagens pecuniárias estabelecidas em lei. O menor valor pago ao servidor público, independentemente de sua vinculação, é o valor do salário mínimo vigente (§ 3º, art. 39, da CF, de 1988).

Importante!

O art. 39, da Constituição Federal, apresenta algumas regras gerais sobre o regime dos servidores públicos. Dentre as regras constitucionais, o § 1º do referido dispositivo prevê que a “**fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará três aspectos: a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; e também as peculiaridades dos cargos.**”

- **Regime de subsídios:** trata-se de uma forma especial de remuneração, feita em uma única parcela. O regime de subsídios, previsto no § 4º, art. 39, da CF, de 1988, foi introduzido com a finalidade de coibir os “supersalários” comumente existentes no regime de servidores públicos brasileiros. Importante ressaltar que recebem por subsídios somente os Chefes do Poder Executivo, parlamentares, magistrados, ministros de Estado, secretários estaduais, membros do ministério público e da advocacia pública, entre outros.

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL

Por fim, em relação à **responsabilidade** dos servidores públicos, o art. 121, da Lei nº 8.112, de 1990, é bastante claro ao dispor que “*O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições*”. Vemos, então, que uma única conduta praticada pelo referido servidor pode ensejar em responsabilização em três esferas distintas.

A **responsabilidade civil** do servidor público decorre da prática de atos comissivos ou omissivos, dolosos ou culposos, que sejam capazes de causar danos materiais ao erário (patrimônio público), ou a terceiros, pelo que dispõe o art. 122, da Lei nº 8.112, de 1990.

A **responsabilidade penal** do servidor tem seu fundamento na apuração de uma conduta criminal, isto é, a hipótese em que o servidor público possa

praticar um ilícito penal, ou crime. A responsabilidade penal é, definitivamente, a mais grave e perigosa, uma vez que ela pode repercutir nas demais esferas, tanto pela condenação do servidor condenado quanto pela sua absolvição devido à falta de provas materiais ou pela negação de sua autoria, sendo estas últimas hipóteses apenas exceções, segundo aludido pelo art. 123.

A **responsabilidade administrativa** resulta de ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no desempenho de cargo ou função, à luz do art. 124. Consiste na instauração de **processo disciplinar**, motivo pelo qual haverá a verificação da conduta delituosa do agente, bem como a aplicação da pena mais adequada. Imprescindível reforçar que a aplicação de qualquer pena ao servidor público pressupõe um processo administrativo, sendo assegurado ao acusado direito ao contraditório e à ampla defesa, sendo obrigatória, inclusive, a presença do advogado em todas as fases do referido processo (Súmula nº 343, do STJ). Todavia, tal entendimento vem sofrendo alterações, pois o STF já reconheceu na Súmula Vinculante nº 5 que a falta de defesa técnica no processo administrativo disciplinar não é inconstitucional.

Em relação às **penalidades administrativas** aplicáveis aos servidores públicos, a Lei nº 8.112, de 1990, (art. 127) prevê aplicação das seguintes sanções:

- **Advertência:** é a sanção mais branda, aplicável por escrito para o servidor que cometer atos como: ausentar-se do serviço injustificadamente; recusar fé a documento público; retirar qualquer documento da repartição sem a devida autorização; manter sob sua chefia cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau; entre outros;
- **Suspensão:** aplicável somente quando o servidor é reincidente nas faltas puníveis por advertência, desde que não tipifiquem infrações sujeitas à demissão do cargo. A suspensão não poderá ser aplicada por prazo maior a 90 dias;
- **Demissão:** trata-se da penalidade mais grave atribuída ao servidor público, uma vez que tem o condão de exonerá-lo de seu cargo. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

Art. 132 [...]

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Muitas dessas hipóteses impedem que o infrator retorne ao serviço público federal, por isso trata-se de uma das penalidades mais gravosas;