

POLÍCIA FEDERAL

Agente Administrativo

A apostila preparatória é elaborada antes da publicação do Edital Oficial com base no edital anterior, para que o aluno antecipe seus estudos.

JN028-NO

Todos os direitos autorais desta obra são protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/12/1998.
Proibida a reprodução, total ou parcialmente, sem autorização prévia expressa por escrito da editora e do autor. Se você conhece algum caso de "pirataria" de nossos materiais, denuncie pelo sac@novaconcursos.com.br.

OBRA

Polícia Federal

Agente Administrativo

Atualizada até 01/2020

AUTORES

Língua Portuguesa - Profª Zenaide Auxiliadora Pachegas Branco

Noção de Informática - Profº Ovidio Lopes da Cruz Netto

Raciocínio Lógico - Profº Bruno Chierigatti e Joao de Sá Brasil

Atualidades - Profª Roberta Amorim

Noções de Direito Administrativo - Profª Bruna Pinotti

Noções de Direito Constitucional - Profº Ricardo Razaboni

Noções de Administração Pública - Profº Fernando Zantedeschi

Noções de Administração Financeira e Orçamentária - Profª Tatiana Carvalho

Noções de Gestão de Pessoas nas Organizações - Profª Silvana Guimarães

Noções de Administração de Recursos Materiais - Profª Silvana Guimarães

Noções de Arquivologia - Profª Silvana Guimarães

Legislação Aplicada à Polícia Federal - Profº Ricardo Razaboni

PRODUÇÃO EDITORIAL/REVISÃO

Aline Carvalho

Leandro Filho

Josiane Sarto

Roberth Kairo

DIAGRAMAÇÃO

Thais Regis

Higor Moreira

CAPA

Joel Ferreira dos Santos



www.novaconcursos.com.br

sac@novaconcursos.com.br

APRESENTAÇÃO

PARABÉNS! ESTE É O PASSAPORTE PARA SUA APROVAÇÃO.

A Nova Concursos tem um único propósito: mudar a vida das pessoas.

Vamos ajudar você a alcançar o tão desejado cargo público.

Nossos livros são elaborados por professores que atuam na área de Concursos Públicos. Assim a matéria é organizada de forma que otimize o tempo do candidato. Afinal corremos contra o tempo, por isso a preparação é muito importante.

Aproveitando, convidamos você para conhecer nossa linha de produtos "Cursos online", conteúdos preparatórios e por edital, ministrados pelos melhores professores do mercado.

Estar à frente é nosso objetivo, sempre.

Contamos com índice de aprovação de 87%*.

O que nos motiva é a busca da excelência. Aumentar este índice é nossa meta.

Acesse **www.novaconcursos.com.br** e conheça todos os nossos produtos.

Oferecemos uma solução completa com foco na sua aprovação, como: apostilas, livros, cursos online, questões comentadas e treinamentos com simulados online.

Desejamos-lhe muito sucesso nesta nova etapa da sua vida!

Obrigado e bons estudos!

*Índice de aprovação baseado em ferramentas internas de medição.

CURSO ONLINE



PASSO 1

Acesse:

www.novaconcursos.com.br/passaporte



PASSO 2

Digite o código do produto no campo indicado no site.

O código encontra-se no verso da capa da apostila.

*Utilize sempre os 8 primeiros dígitos.

Ex: JN001-19



PASSO 3

Pronto!

Você já pode acessar os conteúdos online.



SUMÁRIO

LÍNGUA PORTUGUESA

Compreensão e interpretação de textos.....	01
Tipologia textual.....	10
Ortografia oficial.....	12
Acentuação gráfica.....	15
Emprego das classes de palavras.....	18
Emprego/correlação de tempos e modos verbais.....	18
Emprego do sinal indicativo de crase.....	56
Sintaxe da oração e do período.....	59
Pontuação.....	74
Concordância nominal e verbal.....	67
Regências nominal e verbal.....	78
Significação das palavras.....	84
Redação de correspondências oficiais (conforme Manual de Redação da Presidência da República).....	88
Adequação da linguagem ao tipo de documento.....	88
Adequação do formato do texto ao gênero.....	88

NOÇÕES DE INFORMÁTICA

Noções de sistema operacional (ambientes Linux e Windows).....	01
Edição de textos, planilhas e apresentações (ambientes Microsoft Office e BrOffice).....	13
Redes de computadores. Conceitos básicos, ferramentas, aplicativos e procedimentos de Internet e intranet. Programas de navegação (Microsoft Internet Explorer, Mozilla Firefox e Google Chrome). Programas de correio eletrônico (Outlook Express e Mozilla Thunderbird). Sítios de busca e pesquisa na Internet. Grupos de discussão. Redes sociais.....	38
Computação na nuvem (cloud computing).....	51
Conceitos de organização e de gerenciamento de informações, arquivos, pastas e programas.....	52
Segurança da informação. Procedimentos de segurança. Noções de vírus, worms e pragas virtuais. Aplicativos para segurança (antivírus, firewall, anti-spyware etc.).....	52
Procedimentos de backup.....	58
Armazenamento de dados na nuvem (cloud storage).....	59

RACIOCÍNIO LÓGICO

Estruturas lógicas.....	01
Lógica de argumentação: analogias, inferências, deduções e conclusões.....	03
Lógica sentencial (ou proposicional).....	09
Proposições simples e compostas.....	09
Tabelas verdade.	12

SUMÁRIO

Equivalências.....	23
Leis de De Morgan.....	23
Diagramas lógicos.....	28
Lógica de primeira ordem.....	31
Princípios de contagem e probabilidade.....	31
Operações com conjuntos.....	33
Raciocínio lógico envolvendo problemas aritméticos, geométricos e matriciais.....	36

ATUALIDADES

Tópicos relevantes e atuais de diversas áreas, tais como segurança, transportes, política, economia, sociedade, educação, saúde, cultura, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável e ecologia, suas inter-relações e suas vinculações históricas.....	01
--	----

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.....	01
Administração direta e indireta.....	03
Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	05
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	09
Agentes públicos. Legislação pertinente. Lei nº 8.112/1990. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública.....	14
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	20
Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento.....	27
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo.....	34
Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.....	42
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	47
Decreto nº 1.171/ 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal).....	52
Resoluções 1 a 10 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.....	63

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Constituição Federal, Conceito, classificações, princípios fundamentais.....	01
Capítulo III Segurança Pública: artigo 144.....	03

SUMÁRIO

Direitos e garantias fundamentais. Direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos.....	05
Organização político-administrativa.....	08
União, estados, Distrito Federal, municípios e territórios.....	10
Administração pública. Disposições gerais, servidores públicos.....	14
Poder executivo. atribuições do presidente da República e dos ministros de Estado.....	18

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Características básicas das organizações formais modernas: tipos de estrutura organizacional, natureza, finalidades e critérios de departamentalização.....	01
Organização administrativa: centralização, descentralização, concentração e desconcentração; organização administrativa da União; administração direta e indireta.....	23
Gestão de processos.....	23
Gestão de contratos.....	28
Noções de processos licitatórios.....	37

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Orçamento público.....	01
Conceito.....	01
Técnicas Orçamentárias.....	01
Princípios orçamentários.....	04
Ciclo Orçamentário.....	07
O orçamento público no Brasil.....	09
Plano Plurianual na Constituição Federal.....	09
Diretrizes orçamentárias na Constituição Federal.....	11
Orçamento anual na Constituição Federal.....	13
Estrutura programática.....	14
Créditos ordinários e adicionais.....	16
Programação e execução orçamentária e financeira.....	19
Descentralização orçamentária e financeira.....	19
Acompanhamento da execução.....	19
Receita pública.....	22
Conceito.....	22
Classificação segundo a natureza.....	22
Etapas e estágios.....	22
Despesa pública.....	25

SUMÁRIO

Conceito.....	25
Classificação segundo a natureza.....	25
Etapas e estágios.....	25
Restos a pagar.....	31
Despesas de exercícios anteriores.....	33
Lei de Responsabilidade Fiscal.....	34
Conceitos e objetivos.....	34
Planejamento.....	34

NOÇÕES DE GESTÃO DE PESSOAS

Conceitos, importância, relação com os outros sistemas de organização.....	01
A função do órgão de Gestão de Pessoas: atribuições básicas e objetivos, políticas e sistemas de informações gerenciais.....	01
Comportamento organizacional: relações indivíduo/organização, motivação, liderança, desempenho.....	07

NOÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS

Classificação de materiais. Tipos de classificação.....	01
Gestão de estoques.....	08
Compras. Modalidades de compra. Cadastro de fornecedores.....	12
Compras no setor público. Edital de licitação.....	17
Recebimento e armazenagem. Entrada. Conferência. Critérios e técnicas de armazenagem.....	20
Gestão patrimonial. Controle de bens. Inventário. Alterações e baixa de bens.....	23

NOÇÕES DE ARQUIVOLOGIA

Conceitos fundamentais de arquivologia.....	01
O gerenciamento da informação e a gestão de documentos.....	04
Diagnósticos, protocolos, arquivos correntes e intermediário.....	04
Avaliação de documentos e arquivos permanentes.....	04
Tipologias documentais e suportes físicos.....	09
Microfilmagem.....	09
Automação.....	09
Preservação, conservação e restauração de documentos.....	09

SUMÁRIO

LEGISLAÇÃO APLICADA À POLÍCIA FEDERAL

Lei nº 7.102/1983: dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.....	01
Lei nº 10.357/2001: estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências.....	05
Lei nº 6.815/1980: define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.....	08
Lei nº 10.826/2003: Estatuto do Desarmamento.....	22
Lei nº 12.830/2013: dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.....	28

ÍNDICE

NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Noções de organização administrativa. Centralização, descentralização, concentração e desconcentração.....	01
Administração direta e indireta.....	03
Autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.....	05
Ato administrativo. Conceito, requisitos, atributos, classificação e espécies.....	09
Agentes públicos. Legislação pertinente. Lei nº 8.112/1990. Disposições constitucionais aplicáveis. Disposições doutrinárias. Conceito. Espécies. Cargo, emprego e função pública.....	14
Poderes administrativos. Hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Uso e abuso do poder.....	20
Licitação. Princípios. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade. Modalidades. Tipos. Procedimento.....	27
Controle da administração pública. Controle exercido pela administração pública. Controle judicial. Controle legislativo.....	34
Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro. Responsabilidade por ato comissivo do Estado. Responsabilidade por omissão do Estado. Requisitos para a demonstração da responsabilidade do Estado. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado.....	42
Regime jurídico-administrativo. Conceito. Princípios expressos e implícitos da administração pública.....	47
Decreto nº 1.171/ 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal).....	52
Resoluções 1 a 10 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.....	63

NOÇÕES DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO.

Em linhas gerais, *descentralização* significa transferir a execução de um serviço público para terceiros que não se confundem com a Administração direta; *centralização* significa situar na Administração direta atividades que, em tese, poderiam ser exercidas por entidades de fora dela; *desconcentração* significa transferir a execução de um serviço público de um órgão para o outro dentro da própria Administração; *concentração* significa manter a execução central ao chefe do Executivo em vez de atribuí-la a outra autoridade da Administração direta.

Passemos a esmiuçar estes conceitos:

Desconcentração implica no exercício, pelo chefe do Executivo, do poder de delegar certas atribuições que são de sua competência privativa. Neste sentido, o previsto na CF:

Artigo 84, parágrafo único, CF. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Neste sentido:

Artigo 84, VI, CF. dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

Artigo 84, XII, CF. conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

Artigo 84, XXV, CF. prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; (apenas o provimento é delegável, não a extinção)

Com efeito, o chefe do Poder Executivo federal tem opções de delegar parte de suas atribuições privativas para os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República ou o Advogado-Geral da União. O Presidente irá delegar com relação de hierarquia cada uma destas essencialidades dentro da estrutura organizada do Estado. Reforça-se, **desconcentrar significa delegar com hierarquia**, pois há uma relação de subordinação dentro de uma estrutura centralizada, isto é, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União respondem diretamente ao Presidente da República e, por isso, não possuem plena discricionariedade na prática dos atos administrativos que lhe foram delegados.

Concentrar, ao inverso, significa exercer atribuições privativas da Administração pública direta no âmbito mais central possível, isto é, diretamente pelo chefe do Poder Executivo, seja porque não são atribuições delegáveis, seja porque se optou por não delegar.

Artigo 84, CF. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;*
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;*
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;*
- VI - dispor, mediante decreto, sobre:*
 - a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*
- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;*
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;*
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;*
- X - decretar e executar a intervenção federal;*
- XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;*
- XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*
- XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;*
- XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;*
- XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;*
- XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;*
- XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;*
- XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;*
- XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;*
- XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;*
- XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;*
- XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;*
- XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;*

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Descentralizar envolve a delegação de interesses estatais para fora da estrutura da Administração direta, o que é possível porque não se refere a essencialidades, ou seja, a atos administrativos que somente possam ser praticados pela Administração direta porque se referem a interesses estatais diversos previstos ou não na CF.

Descentralizar é uma delegação sem relação de hierarquia, pois é uma delegação de um ente para outro (não há subordinação nem mesmo quanto ao chefe do Executivo, há apenas uma espécie de tutela ou supervisão por parte dos Ministérios – se trata de vínculo e não de subordinação).

Basicamente, se está diante de um conjunto de pessoas jurídicas estatais criadas ou autorizadas por lei para prestarem serviços de interesse do Estado. Possuem patrimônio próprio e são unidades orçamentárias autônomas. Ainda, exercem em nome próprio direitos e obrigações, respondendo pessoalmente por seus atos e danos.

Existem duas formas pelas quais o Estado pode efetuar a descentralização administrativa: **outorga e delegação**.

A outorga se dá quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, através de previsão em lei, determinado serviço público e é conferida, em regra, por prazo indeterminado. Isso é o que acontece quanto às entidades da Administração Indireta prestadoras de serviços públicos. Neste sentido, o Estado descentraliza a prestação dos serviços, outorgando-os a outras entidades criadas para prestá-los, as quais podem tomar a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A delegação ocorre quando o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, apenas a execução do serviço, para que o ente delegado o preste ao público em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob fiscalização do Estado. A delegação é geralmente efetivada por prazo determinado. Ela se dá, por exemplo, nos contratos de concessão ou nos atos de permissão, pelos quais o Estado transfere aos concessionários e aos permissionários apenas a execução temporária de determinado serviço.

Centralizar envolve manter na estrutura da Administração direta o desempenho de funções administrativas de interesses não essenciais do Estado, que poderiam ser atribuídos a entes de fora da Administração por outorga ou delegação.



#FicaDica

Todos envolvem transferência na execução de serviços:

- Descentralização – da Administração para terceiros;
- Centralização – de terceiros para a Administração;
- Desconcentração – de um órgão central para outro na Administração;
- Concentração – de um órgão na Administração para o órgão central.

Descentralização e centralização são movimentos externos, desconcentração e concentração são movimentos internos.



EXERCÍCIOS COMENTADOS

1. (PGM-AM - PROCURADOR DO MUNICÍPIO – CESPE – 2018) Acerca dos instrumentos jurídicos que podem ser celebrados pela administração pública para a realização de serviços públicos, julgue o item a seguir.

A União poderá celebrar convênio com consórcio público constituído por municípios para viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas na área da educação fundamental.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. Pelo instrumento utilizado – convênio ou consórcio público – já cabe determinar que se trata de um movimento externo (descentralização ou centralização). Se for de dentro da Administração para fora, é descentralização, pois sai da autoridade central da Administração para um terceiro. Assim, o exemplo descreve corretamente a descentralização.

2. (STM – TÉCNICO JUDICIÁRIO – ÁREA ADMINISTRATIVA – CESPE – 2018) A respeito dos princípios da administração pública, de noções de organização administrativa e da administração direta e indireta, julgue o item que se segue.

A descentralização administrativa consiste na distribuição interna de competências agrupadas em unidades individualizadas.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Errado. Quando a distribuição se dá de forma interna, fala-se em concentração (de um órgão fragmentário para o central) ou em desconcentração (de um órgão central para unidades individualizadas, como é o caso do exemplo). A descentralização é um movimento externo, de dentro da Administração para terceiro, externo à estrutura administrativa.

3. (CGM DE JOÃO PESSOA-PB – CONHECIMENTOS BÁSICOS – CARGOS: 1, 2 E 3 – CESPE – 2018) A respeito da organização e dos poderes da administração pública, julgue o próximo item.

A criação de secretaria municipal de defesa do meio ambiente por prefeito municipal configura caso de desconcentração administrativa.

() CERTO () ERRADO

Resposta: Certo. A secretaria municipal seria um órgão interno que desempenharia atribuições que poderiam ser exercidas pelo órgão central, a prefeitura. No caso, para melhor desempenhar as funções, a Prefeitura transferiu o exercício de funções para a Secretaria, um movimento interno, caracterizando desconcentração.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Administração direta

Administração Pública direta é aquela formada pelos entes integrantes da federação e seus respectivos órgãos. Os entes políticos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. À exceção da União, que é dotada de soberania, todos os demais são dotados de autonomia.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

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.

A administração direta é formada por um conjunto de núcleos de competências administrativas, os quais já foram tidos como representantes do poder central (teoria da representação) e como mandatários do poder central (teoria do mandato).

Hoje, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos e agentes são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria.

Assim, os órgãos da Administração direta não possuem patrimônio próprio; e não assumem obrigações em nome próprio e nem direitos em nome próprio (não podem ser autor nem réu em ações judiciais, exceto para fins de mandado de segurança – tanto como impetrante como quanto impetrado).

Já que não possuem personalidade, atuam apenas no cumprimento da lei, não atuando por vontade própria. Logo, órgãos são impessoais quando agem no estrito cumprimento de seus deveres, não respondendo diretamente por seus atos e danos – o órgão central, com personalidade, que responderá.

Esta impossibilidade de se imputar diretamente a responsabilidade a agentes ou órgãos públicos que estejam exercendo atribuições da Administração direta é denominada teoria da imputação objetiva, de **Otto Giërke**, que institui o princípio da impessoalidade.

Órgãos Públicos: teorias

“Várias teorias surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica, com suas agentes: Pela **teoria do mandato**, o agente público é mandatário da pessoa jurídica; a teoria foi criticada por não explicar como o Estado, que não tem vontade própria, pode outorgar o mandato”¹. A origem desta teoria está no direito privado, não tendo como prosperar porque o Estado não pode outorgar mandato a alguém, afinal, não tem vontade própria.

Num momento seguinte, adotou-se a teoria da representação: “Posteriormente houve a substituição dessa concepção pela **teoria da representação**, pela qual a vontade dos agentes, em virtude de lei, exprimiria a vontade do Estado, como ocorre na tutela ou na curatela, figuras jurídicas que apontam para representantes dos incapazes. Ocorre que essa teoria, além de equiparar o Estado, pessoa jurídica, ao incapaz (sendo que o Estado é pessoa jurídica dotada de capacidade plena), não foi suficiente para alicerçar um regime de responsabilização da pessoa jurídica perante terceiros prejudicados nas circunstâncias em que o agente ultrapassasse os poderes da representação”². Criticou-se a teoria porque o Estado estaria sendo visto como um sujeito incapaz, ou seja, uma pessoa que não tem condições plenas de manifestar, de falar, de resolver pendências; bem como porque se o representante estatal exorbitasse seus poderes, o Estado não poderia ser responsabilizado.

Finalmente, adota-se a **teoria do órgão, de Otto Giërke**, segundo a qual os órgãos são apenas núcleos administrativos criados e extintos exclusivamente por lei, mas que podem ser organizados por decretos autônomos do Executivo (art. 84, VI, CF), sendo desprovidos de personalidade jurídica própria. Com efeito, o Estado brasileiro responde pelos atos que seus agentes praticam, mesmo se estes atos extrapolam das atribuições estatais conferidas, sendo-lhe assegurado o direito de regresso.

A **teoria da imputação objetiva, derivada da teoria do órgão, também de Otto Giërke**, impõe que o órgão central da Administração, por ser o único dotado de personalidade jurídica, responderá por danos praticados em seus órgãos despersonalizados e por seus agentes. Não significa que os agentes ficarão impunes, mas caberá à Administração buscar contra ele o direito de regresso, retomando o que foi obrigada a indenizar. Ex.: se uma pessoa é vítima de dano numa delegacia estadual por parte de um delegado da polícia civil, ajuizará demanda indenizatória contra a Fazenda Pública do Estado, a qual poderá exercer direito de regresso contra o agente público, delegado causador do dano. Repare que a Administração não se exime de indenizar mesmo que seu agente seja culpado.

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

2 NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



#FicaDica

Teoria do mandato e teoria da representação: ultrapassadas.

Teoria do órgão: adotada.

A teoria da imputação objetiva deriva da teoria do órgão. Ambas são de autoria de Otto Gierke.

Órgãos Públicos: classificações

Quanto se faz desconcentração da autoridade central – chefe do Executivo – para os seus órgãos, se depara com diversos níveis de órgãos, que podem ser classificados em **simples ou complexos** (simples se possuem apenas uma estrutura administrativa, complexos se possuem uma rede de estruturas administrativas) e em **unitários ou colegiados** (unitário se o poder de decisão se concentra em uma pessoa, colegiado se as decisões são tomadas em conjunto e prevalece a vontade da maioria):

- Órgãos independentes – encabeçam o poder ou estrutura do Estado, gozando de independência para agir e não se submetendo a outros órgãos. Cabe a eles definir as políticas que serão implementadas. É o caso da Presidência da República, órgão complexo composto pelo gabinete, pela Advocacia-Geral da União, pelo Conselho da República, pelo Conselho de Defesa, e unitário (pois o Presidente da República é o único que toma as decisões).
- Órgãos autônomos – estão no primeiro escalão do poder, com autonomia funcional, porém subordinados politicamente aos independentes. É o caso de todos os ministérios de Estado.
- Órgãos superiores – são desprovidos de autonomia ou independência, sendo plenamente vinculados aos órgãos autônomos. Ex.: Delegacia Regional do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego; Departamento da Polícia Federal, vinculado ao Ministério da Justiça.
- Órgãos subalternos – são vinculados a todos acima deles com plena subordinação administrativa. Ex.: órgãos que executam trabalho de campo, policiais federais, fiscais do MTE.



FIQUE ATENTO!

O Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Defensorias Públicas não se encaixam nesta estrutura, sendo órgãos independentes constitucionais. Em verdade, para Canotilho e outros constitucionalistas, estes órgãos não pertencem nem mesmo aos três poderes.

Conforme Carvalho Filho³, “a noção de Estado, como visto, não pode abstrair-se da de pessoa jurídica. O Estado, na verdade, é considerado um ente personalizado, seja no âmbito internacional, seja internamente. Quando

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

se trata de Federação, vigora o **pluripersonalismo**, porque além da pessoa jurídica central existem outras internas que compõem o sistema político. Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanha as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos”.

Apresenta-se, detalhes, a **classificação dos órgãos**:

- Quanto à pessoa federativa: federais, estaduais, distritais e municipais.
- Quanto à situação estrutural: os diretivos, que são aqueles que detêm condição de comando e de direção, e os subordinados, incumbidos das funções rotineiras de execução.
- Quanto à composição: singulares, quando integrados em um só agente, e os coletivos, quando compostos por vários agentes.
- Quanto à esfera de ação: centrais, que exercem atribuições em todo o território nacional, estadual, distrital e municipal, e os locais, que atuam em parte do território.
- Quanto à posição estatal: são os que representam os poderes do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.
- Quanto à estrutura: simples ou unitários e compostos. Os órgãos compostos são constituídos por vários outros órgãos.

2. Administração Indireta

A Administração Pública indireta pode ser definida como um grupo de pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas ou instituídas a partir de lei específica, que atuam paralelamente à Administração direta na prestação de serviços públicos ou na exploração de atividades econômicas.

“Enquanto a Administração Direta é composta de órgãos internos do Estado, a Administração Indireta se compõe de pessoas jurídicas, também denominadas de entidades”⁴. Em que pese haver entendimento diverso registrado em nossa doutrina, integram a Administração indireta do Estado quatro espécies de pessoa jurídica, a saber: as *Autarquias*, as *Fundações*, as *Sociedades de Economia Mista* e as *Empresas Públicas*.

Dispõe o Decreto nº 200/1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

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.*

4 Ibid.